

# Kyststatens folkerettslige adgang til å lovfeste og håndheve miljøbestemmelser for å hindre oljeforurensning fra utenlandske skip i territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone

Kandidatnummer: 694

Leveringsfrist: 25. april 2013

Antall ord: 17 941



## Innholdsfortegnelse

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INNLEDNING .....</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1      | Problemstilling.....   | 2         |
| 1.2      | Avgrensninger .....  | 3         |
| 1.3      | Rettskilder og metode.....   | 4         |
| 1.4      | Videre fremstilling.....   | 6         |
| <b>2</b> | <b>HAVETS FRIHET OG PLIKT TIL Å VERNE OG BEVARE DET MARINE MILJØ .....</b>                   | <b>7</b>  |
| 2.1      | Utgangspunkt om havets frihet.....   | 7         |
| 2.1.1    | Innledning .....   | 7         |
| 2.1.2    | Historisk årsak til ønske om regulering av forurensning i havområdene.....                   | 8         |
| 2.1.3    | Forskjellige typer skipsforurensning.....  | 9         |
| 2.2      | Folkerettslige begrensninger på staters lovgivningsjurisdiksjon.....                         | 11        |
| 2.3      | Plikten til å beskytte og ivareta det marine miljø. ....                                     | 13        |
| 2.3.1    | Forbud mot å volde skade utenfor eget territorium.....                                       | 15        |
| 2.4      | MARPOL 73/78 .....   | 19        |
| 2.4.1    | Innledning .....   | 19        |
| 2.4.2    | Sanksjoner etter MARPOL 73/78 .....  | 22        |
| <b>3</b> | <b>LOVGIVNINGSJURISDIKSJON I TERRITORIALFARVANNET OG DEN EKSKLUSIVE ØKONOMISKE SONE.....</b> | <b>25</b> |
| 3.1      | Innledning.....  | 25        |
| 3.2      | Indre farvann.....   | 26        |
| 3.3      | Lovgivningsjurisdiksjon i territorialfarvannet.....  | 28        |
| 3.3.1    | Lovgivningsjurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen.....                                      | 28        |
| 3.3.2    | MARPOL 73/78-bestemmelser i territorialfarvannet .....                                       | 31        |
| 3.4      | Lovgivningsjurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone .....                               | 33        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 3.4.1    | Den stedlige kompetanse.....                                     | 33        |
| 3.4.2    | Den saklige kompetanse etter Havrettskonvensjonen.....           | 35        |
| 3.4.3    | MARPOL 73/78-bestemmelser i den eksklusive økonomiske sone ..... | 40        |
| <b>4</b> | <b>HÅNDHEVELSESJURISDIKSJON .....</b>                            | <b>43</b> |
| 4.1      | Innledning .....   | 43        |
| 4.2      | Håndhevelsesjurisdiksjon i territorialfarvannet.....             | 44        |
| 4.2.1    | Innledning .....   | 44        |
| 4.2.2    | Uskyldig gjennomfart.....  | 44        |
| 4.2.3    | Ikke-uskyldig gjennomfart .....                                  | 52        |
| 4.3      | Den tilstøtende sone.....  | 54        |
| 4.4      | Håndhevelsesjurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone .....  | 57        |
| <b>5</b> | <b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....</b>                         | <b>63</b> |
|          | <b>LITTERATURLISTE .....</b>                                     | <b>67</b> |

## 1 Innledning

Kyststatene har et særlig incentiv til å ønske å regulere og håndheve tiltak mot oljeforurensning i sine nærliggende havområder. For det første er miljøet som sådan en verdi man ønsker å ivareta. Kyststaten er den nærmeste til å ivareta miljøet i sine tilgrensende soner. Havet rommer et enormt antall dyrearter, hvorav noen er utrydningstruet på grunn av forurensning. Stater som er avhengige av sine tiliggende havområders ressurser, ville derfor kunne bli skadelidende om havområdene ble ødelagt av forurensning. Havene spiller også en stor rolle i planetens klimatiske forhold. For det andre er en svært stor andel av verdens transportbehov avhengig av skip på verdenshavene, enten det er snakk om godsfrakt eller passasjertransport. Dette vil også bli skadelidende dersom havene blir ødelagt av forurensning.

Flaggstatenes incentiv til å ønske regulering av sin flåte er imidlertid ikke like sterk som kyststatenes. De skipene som er registrert i flaggstatens flåte, vil ikke nødvendigvis operere utenfor flaggstatens kyst, om flaggstaten i det hele tatt har noen kyst. Dette medfører igjen at forurensning av det marine miljø forårsaket av flaggstatens skipsflåte, ikke nødvendigvis vil påvirke flaggstaten.

Det marine miljø er anerkjent som en ressurs som verdens stater har et generelt ønske om å bevare for ettertiden. Dette er nå kodifisert i generalklausulen i Havrettskonvensjonen<sup>1</sup> artikkel 192, som sier at «[s]tates have the obligation to protect and preserve the marine environment». Selv om denne bestemmelsen er svært kort og generell, må man regne med at denne plikten gjelder for hele konvensjonen, ikke bare del XII, som artikkel 192 er en del av.<sup>2</sup> I forordet til Havrettskonvensjonen sies det også følgende:

---

<sup>1</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982

<sup>2</sup> Nordquist, Myron H. og John Norton Moore *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary Volume IV* Dordrecht, 1991 s. 43

«The States Parties to this Convention... Recognizing the desirability of establishing through this Convention, with due regard for the sovereignty of all States, a legal order for the seas and oceans which will facilitate international communication, and will promote the peaceful uses of the seas and oceans, the equitable and efficient utilization of their resources, the conservation of their living resources, and the study, protection and preservation of the marine environment.»

Dette innebærer at statene som har ratifisert Havrettskonvensjonen, for det første er enige om at statenes suverenitet skal respekteres, for det andre skal havet bevares både med tanke på fremtidig menneskelig bruk og utnyttelse av dets ressurser og for det tredje skal havets miljø i seg selv ivaretas og beskyttes.

Havrettskonvensjonen stiller opp et rammeverk for lovgivning på havet. Bestemmelsene er vage og preget av å være rettslige standarder for å kunne tilpasses sitt saklige innhold til samtidens behov og statenes ønsker.

Det finnes et utall konvensjoner som utfyller rammebestemmelsene som stilles opp i Havrettskonvensjonen. Den viktigste for denne avhandlingens del er den såkalte MARPOL 73/78-konvensjonen<sup>3</sup>.

## **1.1 Problemstilling**

Avhandlingen omhandler følgende tema: hvilken folkerettslig adgang har kyststatens til å lovfeste og håndheve miljøbestemmelser for å hindre oljeforurensning fra utenlandske skip

---

<sup>3</sup> Den internasjonale konvensjonen til forhindring av marin forurensning fra Skip, 1973, modifisert i 1978, i kraft 2. oktober 1983

i sine tilgrensende havområder? Med tilgrensende havområder menes territorialfarvannet<sup>4</sup> og den eksklusive økonomiske sonen<sup>5</sup>.

Spørsmålet som skal besvares, er komplekst. For det første er det spørsmålet hvordan folkeretten setter begrensninger på statenes jurisdiksjon<sup>6</sup> utenfor statenes kyst. For det andre er spørsmålet i hvilken grad kyststaten kan vedta lover som gjelder både for skip som seiler under eget flagg, og for skip av utenlandsk flagg, som seiler i kyststatens territorialfarvann og eksklusive økonomiske sone. For det tredje er spørsmålet i hvilken grad kyststaten kan håndheve disse rettsreglene overfor utenlandske skip.

## **1.2 Avgrensninger**

Det er ulike typer forurensning som kan ramme det maritime miljø. Denne avhandlingen dreier seg om oljeforurensning fra skip i sjøen.

Norge er en av verdens største skipsfartsnasjoner målt i tonnasje. En stor del av verdens tankflåte er eiet av Norske interesser.<sup>7</sup> Norge er således både flaggstat og kyststat på samme tid. Hvordan de tilgrensende farvannene til verdens kyststater reguleres, har derfor stor betydning for norske interesser. Denne avhandlingen skal imidlertid ikke dreie seg om Norge, men om de generelle folkerettslige reglene som regulerer kyststatenes adgang til å legge miljømessige begrensninger på skipsfarten i sine territorialfarvann og sin eksklusive økonomiske sone. Nasjonal lovgivning vil ikke behandles eksplisitt.

De omkringliggende havområdene til kyststaten består av forskjellige typer farvannssoner. Disse er – fra innerst til ytterst – indre farvann, territorialfarvannet, den eksklusive økono-

---

<sup>4</sup> Definert i Havrettskonvensjonen artikkel 2, 3 og 4

<sup>5</sup> Definert i Havrettskonvensjonen artikkel 55, 56 og 57

<sup>6</sup> Se definisjon i kapittel 2.2.1

<sup>7</sup> Tan (2005) s. 66

miske sone og det åpne hav. Avhandlingen vil ta for seg reglene om skipsforurensning i territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone. De øvrige sonene vil imidlertid også nevnes fordi de gir et bilde av forskjellen i kyststatsjurisdiksjonen som er betegnende for hvilke regler som kan innføres i den eksklusive økonomiske sone.

I tillegg finnes spesialområder som er regulert av egne regler og som ikke vil bli behandlet i denne avhandlingen. Eksempler på slike områder er streder som brukes av internasjonal skipsfart, arkipelområder og andre spesielle områder, som isdekte områder.

Avhandlingen vil omhandle materielle folkerettslige regler om kyststatsjurisdiksjon om vern og bevaring av det marine miljø. Særlig er det her Havrettskonvensjonen artikkel 221 og 220 som er sentrale.

### **1.3 Rettskilder og metode**

Denne avhandlingen omhandler et tema med betydelig internasjonal tilknytning.

Folkeretten utgjør så godt som hele avhandlingens rettskildebilde. Utgangspunktet for folkeretten er først og fremst internasjonal sedvane. Det internasjonale samfunn har ikke opprettet en domstol samtlige stater er bundet av i folkerettslige spørsmål. Det foreligger derfor ikke noen «høyesterett» hvis praksis er bindende for alle stater. Den internasjonale sedvane kommer dermed som hovedregel til uttrykk gjennom det samlede arbeidet som gjøres i utviklingen av folkerett og internasjonale relasjoner. Særlig er her litteraturen og statenes praksis viktig.

Folkeretten defineres av konvensjoner og traktater. Disse er bindende for medlemsstatene etter prinsippet om «pacta sunt servanda» – avtaler skal holdes. På havrettens område er det FNs<sup>8</sup> traktater som er toneangivende. Havrettskonvensjonen av 1982 er en slik konvensjon.

---

<sup>8</sup> De Forente Nasjoner

Det opprettes også traktater gjennom FNs skipsfartsorganisasjon IMO<sup>9</sup>, hvor Norge er aktivt medlem.<sup>10</sup> Et eksempel på en slik konvensjon er MARPOL 73/78-konvensjonen. Disse to konvensjonene vil særlig bli behandlet i denne avhandlingen.

Det finnes lite folkerettslig rettspraksis om bestemmelsene om oljeforurensning fra skip. Imidlertid er avgjørelser fra ICJ<sup>11</sup> toneangivende for utviklingen av den internasjonale folkeretten, selv om den som nevnt ikke har noen status som «høyesterett». Avgjørelser herfra vil bli anvendt i avhandlingen der det er relevant.

I forbindelse med vedtakelsen av Havrettskonvensjonen ble det opprettet en uavhengig domstol, ITLOS<sup>12</sup>, for å avgjøre uenigheter vedrørende tolkningen og gjennomføringen av denne konvensjonen. Denne domstolen kan avgjøre spørsmål om tolkningen av Havrettskonvensjonen del XII<sup>13</sup>, som regulerer skipsforurensning av det marine miljø i sin alminnelighet. ITLOS har imidlertid ikke mottatt en slik sak siden opprettelsen i 1996. Til nå har den kun avgjort saker om fiskeri og såkalt omgående frigivelse<sup>14</sup> av fartøyer og mannskap – ikke om forurensningsspørsmål for øvrig. ITLOS vil derfor ikke omtales videre i denne avhandlingen.

Et annet trekk ved moderne folkerett er utviklingen av instrumenter som kalles «soft law». Dette er erklæringer og anbefalinger som vedtas på internasjonale konferanser, men som ikke er formelt juridisk bindende. De kan imidlertid gi uttrykk for hva som anses å være

---

<sup>9</sup> International Maritime Organization

<sup>10</sup> Ot. prp. nr. 87 (2005-2006) s 27 Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)

<sup>11</sup> The International Court of Justice

<sup>12</sup> The International Tribunal for the Law of the Sea

<sup>13</sup> Om beskyttelse og ivaretagelse av miljøet.

<sup>14</sup> «Prompt release of vessels and crews». Dette reguleres av Havrettskonvensjonen artikkel 292.



bindende folkerettslig sedvanerett, eller innholde anbefalinger som over tid utvikler seg til å bli sedvanerett, for eksempel FNs menneskerettserklæring fra 1948<sup>15</sup>.

#### **1.4 Videre fremstilling**

Avhandlingen vil ta utgangspunkt i det åpne hav og havets frihet og i Havrettskonvensjonen. Kyststatens lovgivningsjurisdiksjon vil omtales først, og deretter håndhevelsesjurisdiksjonen. Under disse kategoriene vil de forskjellige øvrige farvannssonene omtales fra innerst til ytterst, med vekt på territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone. De relevante bestemmelsene i Havrettskonvensjonen og MARPOL 73/78 vil omtales der de naturlig passer inn.

For spørsmålet om hvilke lover kyststatene kan pålegge utenlandske flaggstaters skip i sine forskjellige soner, er det særlig Havrettskonvensjonen artikkel 211 som er sentral. Denne definerer hva slags bestemmelser som kan lovfestes med det formål å hindre skipsforurensning i kyststatens tilgrensende farvannssoner.

For spørsmålet om hvordan kyststatene kan håndheve bestemmelsene som er fastsatt i samsvar med internasjonalt aksepterte regler og standarder, er det Havrettskonvensjonen artikkel 220 som er den mest sentrale bestemmelsen. Denne regulerer hvilke tiltak kyststaten kan pålegge, og på hvilken måte dette kan utføres overfor utenlandske skip.

Videre vil MARPOL 73/78-konvensjonen om forhindring av forurensning fra skip omtales i den grad den er relevant for det ovenstående. Denne regulerer ikke jurisdiksjonsspørsmål, men spesifiserer bestemmelsene gitt i Havrettskonvensjonen av 1982.

Til slutt vil avhandlingen oppsummeres og konkluderes.

---

<sup>15</sup> Ruud, Morten og Geir Ulfstein *Innføring i folkerett* 3. utg. Oslo, 2006 s. 26

## 2 Havets frihet og plikt til å verne og bevare det marine miljø

### 2.1 Utgangspunkt om havets frihet

#### 2.1.1 Innledning

Havområdene har tradisjonelt vært ansett som åpne områder. Imidlertid har det i perioder vært under press av prinsippet om lukket hav. Det var særlig i kolonitiden<sup>16</sup> motsetningene her var størst. Men Hugo Grotius' avhandling fra 1605 om havets frihet – «Mare Liberum» – har vært toneangivende i synet om at havet skal være åpent. Ruud/Ulfstein anfører at «Grotius argumenterte for at havet var et felles gode for hele menneskeheten, og derfor ikke kunne tilhøre en enkelt stat, like lite som luften kunne det. Havets frihet omfattet ifølge Grotius så vel retten til å navigere som å utnytte havets ressurser (fiske)». <sup>17</sup> Dette prinsippet har nå utviklet seg til å bli folkerettslig sedvanerett. Havet er imidlertid ikke anerkjent som «fritt» i betydningen av å være et lovløst område. Derfor brukes begrepet «åpent hav».

I områdene utenfor territorialfarvannet er utgangspunktet at virksomhetens hjemstat har jurisdiksjonen.<sup>18</sup> I denne sammenheng er «virksomhet» all form for aktivitet på havet, enten det er tale om næringsdrift eller ikke. Det finnes imidlertid enkelte unntak for statseide skip i ikke-kommersiell drift og militære fartøy. Skipsfarten er etter sin natur svært internasjonal. Dette gjør distinksjonen mellom flaggstaten og kyststaten helt sentral i havretten. Fleischer legger følgende til grunn om dette:

«Utgangspunktet er at havet utenfor territorialgrensen (og eventuelle tilstøtende soner) er *fritt*. Det kan brukes av alle nasjoner, og ingen behøver å finne seg i inn-

---

<sup>16</sup> Eldre kolonitid (1400-1870), yngre kolonitid (1870-1945)

<sup>17</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 34

<sup>18</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 145

skrenkninger som gjøres gjeldende av en annen stat... Prinsippet om havets frihet innebærer at *andre stater* som hovedregel ikke kan foreta inngrep vis-à-vis et skip på det åpne hav. Derimot fritar prinsippet ikke for utøvelse av tvang fra *flaggstatens* side – fra den stat der fartøyet er registrert.»<sup>19</sup>

Havets frihet utenfor territorialfarvannet er nå kodifisert i Genèvekonvensjonen av 1958 om det frie hav, artikkel 2.<sup>20</sup> Men prinsippet er gjentatt i Havrettskonvensjonen av 1982 i artikkel 87 om «freedom of the high seas».<sup>21</sup>

### 2.1.2 Historisk årsak til ønske om regulering av forurensning i havområdene

Historisk har også regulering av forurensning fra skip vært grunnlag for konflikter mellom stater. Stater med overveiende grad av kyststatsinteresser har ønsket å innføre bestemmelser for å hindre forurensning av sine farvann. Imidlertid kommer denne interessen ofte i konflikt med de maritime staters interesser. Kyststatsjurisdiksjon anses gjerne som en trussel mot gamle og hevdvunne prinsipper om retten til uskyldig gjennomfart og navigasjonsfrihet på det åpne hav.<sup>22</sup> For eksempel krav om mottaksanlegg for forurenset avfall, dobbelt skrog, load-on-top-regler og inspeksjoner av skip, kan også i mange tilfeller innebære betydelige kostnader for både flaggstatene og kyststatene. Bare forsinkelsene slike krav måtte medføre kan koste de maritime interesser store summer. På bakgrunn av den økte bruken av havet i det siste hundreår er det allikevel oppstått en enighet blant de aller fleste statene i verden om at den medfølgende forurensningen på havet må reguleres. Dette er blant annet kommet til uttrykk gjennom vedtakelsen av konvensjoner som OILPOL 54<sup>23</sup> og MARPOL 73/78. Disse regulerer imidlertid kun utslipp og forurensning fra skip som sådan. Først ved

---

<sup>19</sup> Fleischer, Carl August *Folkerett* 8. utg. Oslo, 2005 s. 143

<sup>20</sup> Denne har Norge ikke tiltrådt.

<sup>21</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea. Norge ratifiserte denne konvensjonen i 1996.

<sup>22</sup> Bodansky, Daniel. *Protecting the Marine Environment From Vessel-Source Pollution: UNCLOS III and beyond*. I: *Ecology Law Quarterly*. Årg. 719 (1991) s. 719-777 s. 720

<sup>23</sup> International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954. Denne er nå formelt ute av kraft og etterfulgt av MARPOL 73/78, jf. artikkel 9.

vedtakelsen av Havrettskonvensjonen ble det vedtatt en konvensjon som regulerte rettighetene til det marine miljø uavhengig av hvilke tekniske standarder skip er underlagt i andre konvensjoner.

### 2.1.3 Forskjellige typer skipsforurensning

En stor del av all forurensning vil til slutt havne i havet. Marin forurensning håndteres imidlertid ved å identifisere kildene til denne forurensningen. GESAMPs<sup>24</sup> rapport nr. 39 fra 1991 kategoriserer forholdet mellom de forskjellige forurensningskildene. Landbasert forurensning utgjør 77 prosent av all marin forurensning. Dumping i havet utgjør ti prosent. Offshore produksjon og aktivitet på kontinentalsokkelen utgjør en prosent. Skipsforurensning utgjør totalt tolv prosent av den marine forurensningen.<sup>25</sup>

Skipsforurensning kan deles inn i tre hovedgrupper.

Den første, og overveiende største, gruppen maritim skipsforurensning er den operasjonelle, eller tilsiktede forurensningen. Dette innebærer rutinemessig rengjøring av lastetanker som ender opp i havet og utslipp av kloakk.

For det andre forurenser skip luften. Denne formen for forurensning har eksistert siden skip ble utstyrt med forbrenningsmotorer og den store veksten i antall skip i de senere år har gjort dette til en betydelig del av miljøforurensningen.

Den tredje typen er forurensning i form av utilsiktede utslipp. Dette er gjerne denne typen forurensning som får mest oppmerksomhet, både i media og politisk, fordi den kommer

---

<sup>24</sup> GESAMP: «Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection». Et uavhengig rådgivende organ, nedsatt i 1969 for å rådgive FN om de vitenskapelige aspektene om marin forurensning.

<sup>25</sup> GESAMP Report No. 39 «The State of The Marine Environment», s. 88, avsnitt 363

som følge av mer eller mindre spektakulære havarier (for eksempel Torrey Canyon<sup>26</sup>, Exxon Valdez<sup>27</sup>, og her hjemmefra i nyere tid – Full City<sup>28</sup>). Slik forurensning er også svært alvorlig når den inntreffer, særlig for det lokale miljøet som rammes. Imidlertid er forurensning som følge av havarier grunnlag for under 25 prosent av all skipsforurensning.<sup>29</sup>

Ulykker til sjøs har tradisjonelt vært styrende for opprettelsen og innførselen av nye sikkerhetsbestemmelser. Den aller første konvensjonen for å sikre sikkerhet til sjøs var SOLAS-konvensjonen,<sup>30</sup> som kom som en følge av Titanic-ulykken i 1912.

Sikkerheten til sjøs har bedret seg betydelig i løpet av de siste tiårene. Dette gjelder både miljøsikkerheten og den materielle skipssikkerheten. Tan skriver følgende om dette:

«With the intense regulation over shipping, the amounts of oil and other pollutants entering the oceans from maritime transportation have reportedly fallen by nearly 75 per cent during the period from 1973 to 1989 and generally, by about 60 per cent since the 1970s. Thus, 99.998 per cent of all oil transported over the oceans is delivered safely to its ports of destination. Moreover, there appears to have been a dramatic reduction in ship losses and tonnage in the past few decades, despite the increase in the volume of sea trade.»<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Grunnstøtte 18. oktober 1967, på Pollards Rock i Seven Stones-revet mellom Cornwall-fastlandet og Scilly-øyene utenfor England. Den var til da den verste oljekatastrofen til havs, og rundt 130 000 tonn olje lakk ut.

<sup>27</sup> Grunnstøtte 24. mars 1989 på Big Reef-revet i Prince William-sundet i Alaska. Rundt 33 000 tonn olje lakk ut

<sup>28</sup> Grunnstøtte natt til 31. juli 2009 på Såstein sør for Langesund i Norge. Rundt 200 tonn olje lakk ut.

<sup>29</sup> Bodansky (1991) s. 724 og Molenaar (1998) s. 18-21

<sup>30</sup> The International Convention for the Safety of Life at Sea

<sup>31</sup> Tan, Alan Khee-Jin *Vessel-Source Marine Pollution* Singapore, 2005, s.14-15

Av dette kan det sluttet at utslippene fra de enkelte skip blir stadig lavere og lavere. Se mer om dette i kapittel 2.3.1 om «allmenningens tragedie». Det har også vært gjennomført forskjellige tiltak for å fase ut gamle skip og erstatte dem med nye, og tryggere alternativer. I dag er over 60 prosent av verdens skipstonnasje bygget mellom 1990 og 2002. Det er antatt at over 80 prosent av verdens tanktonnasje opererer innenfor rammene av høye operasjonelle sikkerhetsstandarder.<sup>32</sup> Dette reduserer eller eliminerer imidlertid ikke kyststatenes interesse i å regulere de utslippene som faktisk finner sted.

## **2.2 Folkerettslige begrensninger på staters lovgivningsjurisdiksjon**

Begrepet «jurisdiction» omfatter landets rettslige myndighet, den lovgivende myndighet, domsmyndighet og forvaltende myndighet.<sup>33</sup> Dette er slik begrepet har blitt brukt og kommer til å bli brukt videre i denne avhandlingen. For den internasjonale miljøretten er det av betydning for statene hvorvidt de kan utøve sin territorielle jurisdiksjon, eller om de innehar ekstraterritoriell jurisdiksjon. Spørsmålet er også hvilket saklig innhold og hvilken geografisk rekkevidde slik jurisdiksjonen kan ha.<sup>34</sup>

Som utgangspunkt har stater ubeskåren jurisdiksjon innenfor sine egne territorier, noe som innebærer at de kan vedta de lover og regler de måtte ønske innenfor disse områdene. Dette følger av folkerettslig sedvanerett og kalles «territorialprinsippet». Statenes territorium inkluderer kyststatenes indre farvann og territorialfarvannet. Kyststaten kan derfor som hovedregel vedta bestemmelser for å begrense skipsforurensning i disse sonene.<sup>35</sup> Generelt er både lovgivningsjurisdiksjon og håndhevelsesjurisdiksjon etter territorialprinsippet ubegrenset og eksklusiv, med mindre internasjonal rett eksplisitt bestemmer noe annet.<sup>36</sup> Dette

---

<sup>32</sup> Tan (2006) s. 15

<sup>33</sup> [www.snl.no](http://www.snl.no) – «jurisdiksjon» og Molenaar (1998) s 75

<sup>34</sup> Tan (2006) s. 177

<sup>35</sup> Tan (2006) s. 177

<sup>36</sup> For eksempel Havrettskonvensjonen artikkel 19

ble bekreftet i Lotus-saken<sup>37</sup>, hvor PICJ<sup>38</sup> uttalte at «[r]estrictions upon the independence of States cannot ... be presumed».<sup>39</sup> Territorialprinsippet fungerer således som en grense for statenes jurisdiksjon.

Kyststaten kan imidlertid i noen tilfeller allikevel ha utvidet territorialjurisdiksjon. Vilkårene for dette er at en ulovlig handling som er utført utenfor en stats territorium fortsetter eller påvirker tilstanden innenfor statens territorium, for eksempel hvor et skudd er avfyrt over grensen eller et skip to skip av forskjellig flagg har kollidert. Dette har navnet «det objektive territorialprinsipp». Dette ble anvendt av retten i Lotus-saken. For kyststatens jurisdiksjonskompetanse over skipsforurensning er dette særlig interessant. Havrettskonvensjonen gir på den ene siden kyststaten jurisdiksjon i de maritime soner hvor en overtredelse har funnet sted, jf. artikkel 220. På den andre siden er kyststaten etter artikkel 218 (2) gitt jurisdiksjon hvor overtredelsen skjer utenfor kyststatens maritime sone, men skader, eller truer med å skade, kyststatens soner. Det objektive territorialprinsipp hjemler i et slikt tilfelle kyststatens rett til å utøve territoriell jurisdiksjon, ikke ekstraterritoriell jurisdiksjon.<sup>40</sup>

Ekstraterritoriell jurisdiksjon kan defineres som jurisdiksjon som utøves utenfor statenes eget territorium. Ekstraterritoriell jurisdiksjon kan hjemles i statenes suverenitet, men er

---

<sup>37</sup> Et fransk skip «Lotus» rente i senk et tyrkisk skip «Boz-Kourt» på det åpne hav. Tyrkia straffeforfulgte kapteinen for kollisjonen. Frankrike påsto med henvisning til flaggstatsjurisdiksjonen at Tyrkia ikke hadde hjemmel til dette. PICJ (se neste fotnote) avviste dette – med sterkest mulig dissens – på det grunnlag at det tyrkiske skipet måtte anses som tyrkisk territorium og at stater kunne handle som de ville, så lenge de ikke brøt et eksplisitt forbud. Dette prinsippet, som ble senere kalt «Lotus-prinsippet», ble svært kritisert. I FNs konvensjon om det åpne hav av 29. april 1958 ble dette i artikkel 11 og i Havrettskonvensjonen artikkel 97 uttrykkelig endret slik at flaggstatsjurisdiksjonen nå gjelder. Det er imidlertid bare den strafferettslige jurisdiksjon som er regulert i disse bestemmelsene. Se Fleischer (2006) 146.

<sup>38</sup> Permanent International Court of Justice

<sup>39</sup> The Case of the S.S. 'Lotus' (France v. Turkey) 2 P.I.C.J Reports (1935).

<sup>40</sup> Molenaar, Erik Jaap *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution* Haag, 1998 s. 79-80

kun tillatt på vilkår fastsatt av internasjonal rett.<sup>41</sup> Dette gjelder også jurisdiksjon på statsløse områder. En stat kan altså ikke lovfeste miljøbestemmelser som gjelder ekstraterritorielt uten støtte i internasjonal rett. Havrettskonvensjonen har delvis avklart spørsmålet om ekstraterritoriell lovgivning vedrørende skipsforurensning i del XII.

### **2.3 Plikten til å beskytte og ivareta det marine miljø.**

Utgangspunktet om havets frihet begrenses som nevnt av folkeretten. Kyststaten har i kraft av å være flaggstat full jurisdiksjon over skip som seiler under eget flagg. Dette kapittelet skal imidlertid omhandle i hvilken grad Havrettskonvensjonen tillater kyststatene å utøve jurisdiksjon overfor andre flaggstaters skip, så lenge de seiler i kyststatens tilgrensende farvannssoner, med det formål å begrense utslipp fra skipene.

Graden av jurisdiksjon som kyststaten kan utøve i de forskjellige farvannssoner, avtar etter som hvor langt ut i havet man kommer.

Det rettslige utgangspunktet for hvor stor grad av jurisdiksjon kyststaten kan pålegge utenlandske skip, følger av Havrettskonvensjonen av 1982. Det er denne som både pålegger statene å innføre bestemmelser og begrenser hvor langt disse kan gå.

Etter Havrettskonvensjonen er kyststaten forpliktet og berettiget til å fastsette lovbestemmelser for å hindre forurensning av det marine miljø. Reglene om dette er fastsatt i Havrettskonvensjonen del XII om vern og bevaring av det marine miljø.

Havrettskonvensjonen er en rammeverkskonvensjon som har som sin primære målsetting å fordele og balansere jurisdiksjon og interesser mellom statene. Den forsøker å regulere alle sider ved bruk av havet og er således anerkjent som en «grunnlov for havet». Del XII av Havrettskonvensjonen oppstiller således rammeverket for regulering av den marine for-

---

<sup>41</sup> Molenaar (1998) s. 80-81



urensning.<sup>42</sup> Dette gjøres gjennom å avgrense og balansere statenes forskjellige rettigheter i de forskjellige sonene. Havrettskonvensjonen fastsetter således primært de respektive staters jurisdiksjon i de forskjellige sonene i havet, som er anerkjent etter dagens internasjonale rett. Hver av disse sonene har sin forskjellige fordeling av jurisdiksjon mellom flaggstat-, havnestat- og kyststataktørene. Den grunnleggende tanken er at jo lenger ut i havet man beveger seg, jo lavere interesse har kyststaten i å beskytte sitt marine miljø. Motsatt, vil flaggstatens<sup>43</sup> interesse i å ivareta navigasjonsfriheten øke jo lenger ut mot åpent hav man kommer.<sup>44</sup>

Ved flere tilfeller i del XII vises det imidlertid til «generally accepted international rules and standards».<sup>45</sup> Med disse reglene menes i all hovedsak den såkalte MARPOL 73/78-konvensjonen. Sistnevnte regulerer ikke jurisdiksjon, men inneholder en rekke standarder kyststaten er pålagt å oppfylle for å hindre forurensning fra skip.

Som nevnt i punkt 1 ovenfor, begynner del XII i Havrettskonvensjonen med en generell bestemmelse i artikkel 192. Denne knesetter plikten alle stater har til å verne havet mot forurensning.<sup>46</sup> Artikkel 192 er ment som en kodifisering av folkerettslig sedvanerett. Følgende fremgår av Nordquist på s 39, at:

«Article 192 ...proclaiming in positive terms, as a general principle of law, that all states have the obligation to protect and preserve the marine environment, and implicitly (in negative terms) the obligation not to degrade it deliberately (or perhaps even carelessly). This is the first occasion on which a disposition of this character

---

<sup>42</sup> Molenaar (1998) s.135

<sup>43</sup> Skipets registreringsland

<sup>44</sup> Tan (2006) s. 195

<sup>45</sup> Havrettskonvensjonen art 211 (5)

<sup>46</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 156

has been included in a general international treaty of a comprehensive and universal scope».<sup>47</sup>

Dette bekrefter det som tidligere ble nevnt om at Havrettskonvensjonen var den første konvensjonen som knesatte miljøets rettigheter som sådan. Spørsmålet blir imidlertid hva denne plikten konkret innebærer for kyststatene og flaggstatene.

### 2.3.1 Forbud mot å volde skade utenfor eget territorium

Som nevnt i avsnitt 2.2. er det tradisjonelle utgangspunkt et at statene har frihet til å disponere over sitt eget territorium slik de selv ønsker.

Imidlertid er det også slik at stater har en tilsvarende rett til å kreve at deres territorier ikke blir utsatt for ødeleggelser av virksomhet som drives av en annen stat. I den internasjonale miljøretten er dette anerkjent – om enn ikke helt enstemmig – som et ulovfestet prinsipp om forbud mot å volde skade utenfor eget territorium. Dette kalles *prinsippet om god tro*, men også *prinsippet om ikke å misbruke sine rettigheter*.<sup>48</sup>

Det klareste uttrykket for dette prinsippet følger av den såkalte Trail Smelter-saken fra 1941. Dette var en voldgiftssak mellom Canada og USA, hvor giftig utslipp fra et smelteverk i Canada kom over til USA og voldt skade. Den internasjonale voldgiftsdomstolen uttalte følgende:

«... No State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or per-

---

<sup>47</sup> Nordquist (1991) s. 39

<sup>48</sup> Molenaar (1998) s. 42-43 og Ruud/Ulfstein (2006) s. 282-285

sons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.»<sup>49</sup>

Selv om dette forbudet både har støtte i rettspraksis og i «soft law» og regnes for å være et fundamentalt prinsipp i internasjonal miljørett,<sup>50</sup> er det ikke anerkjent noe totalt forbud mot grenseoverskridende forurensning. I Trail Smelter-saken er dette uttrykt i vilkåret «serious consequence».<sup>51</sup> Dette innebærer at det må foreligge en kvalifisert form for skade for å falle inn under dette vilkåret. Et forbud mot å volde skade på andre staters territorium følger også av Stockholm-erklæringen<sup>52</sup> prinsipp 21 og Rio-erklæringen<sup>53</sup> prinsipp 2, som begge sier at «[s]tates have ... the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction».<sup>54</sup> Mange stater tillater imidlertid grenseoverskridende forurensning. Det må derfor legges til grunn at det ikke kan sies å foreligge noen opinio juris<sup>55</sup> om et absolutt forbud mot slik forurensning, slik det kan se ut til etter Rio-erklæringen av 1992.<sup>56</sup>

Prinsippet etter Trail Smelter-saken kan tenkes å være begrenset til forurensning som oppstår og kommer fra statenes territorium. Det kan derfor tenkes at den ikke kan anvendes på skipsforurensning i en annen stats farvann eller eksklusive økonomiske sone. Imidlertid kan statene etter reglene om flaggstatsjurisdiksjon ansvarliggjøres for handlinger under

---

<sup>49</sup> American Journal of International Law, 1941, 684 på s. 716.

<sup>50</sup> Molenaar (1998) s. 43

<sup>51</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 284

<sup>52</sup> Stockholm-erklæringen om det menneskelige miljø av 16. juni 1972

<sup>53</sup> Rio-erklæringen om miljø og utvikling av 14. juni 1992

<sup>54</sup> Disse er likelydende.

<sup>55</sup> Den oppfatning at en regel er rettslig bindende. Begrepet brukes særlig i forbindelse med sedvaner og er vanlig i folkeretten. Vilåret for at en regel skal anses som bindende, er at den må ha vært fulgt i den tro at den er rettslig bindende.

<sup>56</sup> Dette følger både av Molenaar (1998) s. 42–43 og Ruud/Ulfstein (2006) s. 284.

deres jurisdiksjon eller kontroll. Dette følger blant annet av Havrettskonvensjonen artikkel 194 (2), som sier at «[s]tates shall take all measures necessary to ensure that activities under their jurisdiction or control are so conducted as not to cause damage by pollution to other States and their environment»<sup>57</sup>. Skip regnes som under flaggstatens jurisdiksjon og kontroll, i alle fall når de befinner seg utenfor kyststatens territorialfarvann. Det er etter denne ordlyden heller ingen begrensning for flaggstatens forurensningsansvar at skaden ikke er utført av staten som sådan, men av private borgere, da begge disse er underlagt reglene.<sup>58</sup> Resultatet blir etter dette at det foreligger et forbud i Havrettskonvensjonen mot å volde skade på andre staters territorium, eller mer presist, mot å tillate aktivitet på sitt territorium som krenker andre staters rettigheter eller friheter.

Dette er fulgt opp i den såkalte Corfu Channel-saken fra 1949.<sup>59</sup> Dette var ikke en miljøsak, men prinsippet kan anvendes analogisk på miljørettens område. Saksforholdet var at britiske krigsskip hadde blitt beskadiget av miner i albansk farvann. ICJ uttalte at enhver stat har plikt til «not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other states». Domstolen bekrefter altså her prinsippet om at en stat ikke kan bruke sitt territorium på en måte som skader andre staters rettigheter eller friheter. Dette prinsippet er også relevant for miljøskader. Men Corfu Channel-saken gir lite veiledning av det saklige innholdet av statenes miljømessige forpliktelser. Prinsippet ble imidlertid fulgt opp av prinsipp 21 i Stockholm-erklæringen og prinsipp 2 i Rio-erklæringen.<sup>60</sup> Trail Smelter-saken tar imidlertid bare for seg spørsmålet om grenseoverskridende forurensning. Betydningen av disse gamle avgjørelsene skal derfor i seg selv ikke overdrives, men det finnes nok bevis for fortsatt internasjonal støtte til prinsippet om at stater må hindre skadelig forurensning fra sitt territorium til andre stater eller til det globale miljø. Særlig er Stockholm-

---

<sup>57</sup> Molenaar (1998) s. 43

<sup>58</sup> Håndhevelse fra kyststatens side vil jo ofte skje nettopp mot private individer som driver skipene, ikke mot flaggstaten som sådan.

<sup>59</sup> ICJ Rep 1949, s. 4 på s. 22

<sup>60</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 283

erklæringen viktig, da den i prinsipp 21 både anerkjenner statenes rett til å utnytte sine egne ressurser i medhold av sine miljøbestemmelser og fastsetter deres plikt til å sikre at aktivitet innenfor deres jurisdiksjon og kontroll ikke medfører skade på miljøet til andre stater eller på områder utenfor nasjonal jurisdiksjon, for eksempel det åpne hav eller Antarktis. Rio-erklæringen bekrefter statusen til Stockholm-erklæringens prinsipp 21 som moderne internasjonal rett.<sup>61</sup>

Vilkåret for overtredelse av forbudet mot å volde skade på andres territorier etter Trail Smelter-saken er som nevnt at det medfører en «serious consequence». Det er imidlertid inntatt en generell forpliktelse i Havrettskonvensjonen artikkel 192 om at statene skal «protect and preserve the marine environment». Denne plikten spesifiseres i Havrettskonvensjonen artikkel 194 (1) og (2). Noe vilkår om «serious consequence» kan derfor ikke oppstilles for skipsforurensningen. En slik frihet til forurensning kan heller ikke utledes av det åpne havets frihet. Molenaar formulerer dette som at «[i]n negative terms this prohibits the deliberate, or even careless degradation of the marine environment. Clearly, operational discharges can no longer be seen as an (implicit) freedom of the high seas».<sup>62</sup> Den totale utslippsmengden fra skip utgjør også kun et problem idet man legger sammen den kumulative mengden utslipp av både operasjonelle og utilsiktede utslipp. Dette kalles «the tragedy of the commons», og kan oversettes til norsk med «allmenningens tragedie». I tilfellet med forurensning fra skip kan dette illustreres ved at hvert enkelt utslipp i seg selv er ufarlig, men at de sammen utgjør den største andelen av forurensning og er en stor trussel mot havmiljøet.<sup>63</sup>

I tillegg oppstår problemet ved at enkelte stater riktignok er tjent med at havmiljøet ivaretas, men ikke ser seg tjent med å være blant dem som går i front for å håndheve miljøets

---

<sup>61</sup> Birnie, Patricia W., Alan E. Boyle og Catherine Redgewell *International Law and the Environment* 3. utg. New York, 2009 s. 144–145

<sup>62</sup> Molenaar (1998) s. 42 og Birnie (2009) s. 383

<sup>63</sup> Molenaar (1998) s. 88

rettigheter – særlig om de ikke kan være sikre på at de øvrige statene også bærer sin del av det globale ansvaret. Statene vil kunne ønske å unngå belastningen med å straffeforfølge slike overtredelser av flere grunner. For det første på grunn av den umiddelbare kostnaden ved å gjennomføre en slik prosess. For det neste vil det kunne gi dem en ulempe sammenlignet med andre stater med tanke på utvikling, fordi de vil bli mindre attraktive for næringsdrift. Statene vil altså «ofre» miljøet så langt det er mulig til fordel for egen økonomisk utvikling.<sup>64</sup>

Flaggstatene er etter samme prinsipp forpliktet etter Havrettskonvensjonen artikkel 217 (1) og (2) til å sikre at skip som seiler under deres flagg, etterkommer forurensningsreglene etter Havrettskonvensjonen og allment anerkjente internasjonale regler. Denne plikten gjelder uansett hvor en slik overtredelse skjer. Dette omfatter derfor også overtredelser i det åpne hav. Denne bestemmelsen inneholder heller ikke noe vilkår om at overtredelser må medføre noe «serious consequence» der de finner sted. Reglene for hvor mye et skip kan forurense, følger av MARPOL 73/78-konvensjonen.

## **2.4 MARPOL 73/78**

### **2.4.1 Innledning**

MARPOL 73/78-konvensjonen er en påbudskonvensjon som utfyller rammebetingelsene i Havrettskonvensjonen. I forordet til MARPOL 73/78 heter det at denne er et regulerende instrument som har som formål å minske og eliminere utslipp av olje og andre skadelige stoffer fra skip til havet. Over 98 prosent av verdens samlede handelstonnasje tilhører stater som har ratifisert MARPOL 73/78, og tillegg I og II. Konvensjonen, sammen med tillegg I og II, har derfor status som «generally accepted rules and standards» som det vises til i Havrettskonvensjonen artikkel 211 (5). Det er derfor grunn til å anta at MARPOL-

---

<sup>64</sup> Megrét, Frédéric. *The problem of an International Criminal Law of the Environment* 2011 s. 214

regulativene kan anses som folkerettslig sedvane. Derfor kan den håndheves som sedvane, uavhengig om flaggstaten har ratifisert MARPOL 73/78.<sup>65</sup>

MARPOL 73/78 regulerer som nevnt imidlertid ikke jurisdiksjonsspørsmål, men fastsetter en rekke tekniske standarder som er retningsgivende for regelverket i Havrettskonvensjonen. Det er således ingen motstrid mellom disse konvensjonene. MARPOL 73/78 regulerer både operasjonelle utslipp og utilsiktet forurensning, for eksempel etter et havari.

Dette gjøres for det første gjennom en rekke tekniske bestemmelser i selve konvensjonsteksten. MARPOL 73/78 omfatter alle typer forurensning fra skip, bortsett fra utslipp av søppel ved dumping. Den omfatter også alle skip, med unntak av skip som forurenser som følge av utforskning og utnyttelse av havbunnens mineralressurser.<sup>66</sup> For det annet er det utarbeidet en rekke tillegg (Annexes) til konvensjonen. Tillegg I og II er obligatoriske, mens tillegg III, IV og V er frivillige for statene.<sup>67</sup> Tillegg I omhandler oljeforurensning. Den mest kontroversielle bestemmelsen under forhandlingene var vedtakelsen av Regulation 13, som krever at alle nye skip som er over 70 000 dødvekttonn, skal være utstyrt med separate ballasttanker. I MARPOLs 1978-protokoll, ble dette kravet utvidet til 20 000 dødvekttonn. Grunnen til at dette var så omstridt, var den store kostnaden det ville medføre for skipsoperatørene.<sup>68</sup>

MARPOL 73/78 følger opp OILPOL 54-konvensjonen.<sup>69</sup> OILPOL 54 var den første konvensjonen som omhandlet skipsforurensning. Men den var kun begrenset til utslipp av olje og hadde heller ingen øvrige bestemmelser om skipssikkerhet.<sup>70</sup> Arbeidet med en ny kon-

---

<sup>65</sup> Birnie (2009) s. 404

<sup>66</sup> Tan (2006) s. 129

<sup>67</sup> MARPOL 73/78 art. 14 nr 1

<sup>68</sup> Tan (2006) s. 130

<sup>69</sup> MARPOL 73/78 art. 9 nr 1

<sup>70</sup> Molenaar (1998) s. 63

vensjon for å hindre oljeforurensning ble tatt opp som en reaksjon på Torrey Canyon-ulykken, som skjedde i mars 1967.<sup>71</sup>

MARPOL 73/78 er den eneste påbudskonvensjonen som utover konstruksjons-, bemannings- og utstyrsstandarder (CDEM-standarder) også inneholder utslippsstandarder. Disse utslippsstandardene er ikke begrenset til operasjonelle utslipp. Dette følger av ordlyden i artikkel 2 nr. 3 (a), som definerer et utslipp som «any release howsoever caused from a ship».<sup>72</sup> Konvensjonen krever at enhver masse som ikke kan slippes ut i tråd med de relevante bestemmelser, må beholdes om bord i skipet inntil det kan tømmes i mottaksanlegg på land.<sup>73</sup> Kyststaten er imidlertid etter Annex I regulation 12 pålagt å ha slike mottaksanlegg.<sup>74</sup> Med disse bestemmelsene kom det for første gang krav om teknologi for å holde oljeslam om bord i skipene.<sup>75</sup>

Statene som forhandlet frem MARPOL 73, viste seg imidlertid ikke å ha noe ønske om å ratifisere denne konvensjonen. Dette var til dels på grunn av de høye kostnadene ved å etterkomme noen av kravene konvensjonen satte, for eksempel mottaksanlegg for oljeslam.<sup>76</sup> I 1976 og 1977 forekom en rekke ulykker til havs, som medførte forurensningsproblemer. Dette medførte nye politiske krav til ivaretagelse av det marine miljø. Som en følge av dette ble 1978-protokollen til konvensjonen vedtatt. Denne henger sammen med 1973-konvensjonen. Disse skal derfor anses som én konvensjon.<sup>77</sup>

---

<sup>71</sup> Tekniske konvensjoner som oppstiller krav til skip, er imidlertid ikke noe nytt. En av de første var den såkalte Rhodian Code, som regulerte handel og navigasjon i det bysantinske imperiet.

<sup>72</sup> Molenaar (1998) s. 63

<sup>73</sup> Annex I regulation 9 (1)

<sup>74</sup> Annex I regulation 12

<sup>75</sup> Tan (2006) s. 131

<sup>76</sup> Tan (2006) s. 130

<sup>77</sup> Molenaar (1998) s. 64



Som mange andre konvensjoner tar MARPOL 73/78 sikte på å forplikte medlemsstatene med tanke på hvordan den internasjonale skipsfarten skal utøves. Statene har også ansvar for å implementere konvensjonsbestemmelsene i den nasjonale lovgivningen. Private operatører har imidlertid en egeninteresse i å etterkomme de internasjonale bestemmelsene. Dersom de ikke gjør dette, vil de for det første risikere sanksjoner og straff fra sine respektive flaggstater. Imidlertid risikerer de dette også fra andre, for eksempel utenlandske kyststater som i enkelte tilfeller har rett til å ilegge dette.<sup>78</sup> MARPOLs regler gjelder overalt, selv på det åpne hav<sup>79</sup>, og skiller ikke mellom i hvilken sone overtredelsen finner sted.

For kyststaten innebærer MARPOL 73/78s status som «generally accepted international rules and standards» at den representerer en øvre grense for deres jurisdiksjonskompetanse. Hvordan MARPOL 73/78 begrenser denne, skal behandles nedenfor.

#### 2.4.2 Sanksjoner etter MARPOL 73/78

MARPOL 73/78 inneholder en rekke bestemmelser som regulerer tillatte utslipp. Hovedregelen er at alle utslipp er forbudt, med mindre det foreligger særskilte unntak. Disse unntakene hjemler en viss grad av operasjonelle utslipp på visse vilkår, og blant annet avhengig av avstand fra land, typen skip og om skipet er i fart. MARPOL 73/78 inneholder også regler forskjellige typer CDEM-standarder og pålegger skipene å føre tilsyn med sine utslipp, og rapportere om utilsiktede utslipp. På den andre siden pålegges kyststatene for eksempel å ha mottaksanlegg for avfall, samt at de ved utøvelsen av sin kontrollvirksomhet og liknende, ikke skal påføre skipene såkalt «undue delay».

MARPOL 73/78 pålegger i artikkel 4 statene å innføre sanksjoner for forurensning fra skip. Det følger av ordlyden at enhver overtredelse av konvensjonen skal være forbudt, og sank-

---

<sup>78</sup> Molenaar (1998) s. 62

<sup>79</sup> På det åpne hav vil imidlertid kun flaggstaten som hovedregel ha jurisdiksjonskompetanse til å forfølge overtredelsen

sjoner for overtredelse skal derfor etableres i lovverket til skipets administrasjon, uansett hvor overtredelsen skjer. Som tidligere nevnt er ethvert utslipp av skadelige stoffer dekket av MARPOL 73/78.

Sanksjonene medlemsstatene til MARPOL 73/78 pålegges å innføre, skal etter artikkel 4 (4) være «adequate in severity to discourage violations of the present Convention». Denne bestemmelsen må leses i sammenheng med Havrettskonvensjonen artikkel 230, som kun med noen få unntak bestemmer at det bare kan ilegges bøtestraffer for overtredelse av konvensjonens bestemmelser. I tillegg sier ordlyden i MARPOL 73/78 artikkel 4 (4) at sanksjonene skal være «equally severe irrespective of where the violations occur». Dette er i tråd med MARPOL 73/78s bestemmelser for øvrig. Denne ordlyden spesifiserer ikke akkurat hvor strenge sanksjonene skal være. Det nærmere saklige innholdet i slike sanksjoner må være opp til statene å avgjøre.

Det gjelder imidlertid et par viktige unntak fra denne hovedregelen. I tre tilfeller vil utslipp ikke være dekket av MARPOL 73/78. Dette følger av Annex I, regulation 11.

Den første situasjonen er regulert i bokstav (a). Denne omfatter force majeure-situasjonene.<sup>80</sup> MARPOL 73/78 kommer ikke til anvendelse når et utslipp skjer «for the purpose of securing the safety of a ship or saving life at sea». Dette gjelder helt unntaksfritt. Imidlertid skal det svært mye til før force majeure-situasjoner inntreffer i første omgang.

Den andre situasjonen er regulert i bestemmelsens bokstav (b), som omfatter ulykkestilfellene. MARPOL 73/78 kommer ikke til anvendelse når utslippet er et resultat av «damage to a ship or its equipment». Det gjelder imidlertid to vilkår for dette. For det første må alle rimelige tiltak være iverksatt for å begrense utslippet etter at skaden har inntrådt, eller ut-

---

<sup>80</sup> Molenaar (1991) s. 64

slippet er oppdaget. For det andre må eieren eller kapteinen av skipet ikke skal ha skadet skipet forsettlig eller uaktsomt. Dersom man måtte vite at skipet kom til å lide skade, gjelder ikke unntaket. Det går ikke frem av ordlyden akkurat hvor langt dette vilkåret strekker seg.

For det tredje er det fastsatt et unntak for utslipp av oljebaserte stoffer fra skip når skipene operer med godkjenning fra forvaltningen («the Administration») for å motvirke forurensning forårsaket av en ulykke eller ureglementert tilfelle. Ethvert slikt utslipp skal være godkjent av den staten som har jurisdiksjon over det området hvor det vurderes å utføre et slikt utslipp.

Nærmere om hvilken innvirkning MARPOL 73/78 har på kyststatsjurisdiksjonen i territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone, omtales i kapittel 3.3.2 og 3.4.3.

### **3 Lovgivningsjurisdiksjon i territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone.**

#### **3.1 Innledning**

Statenes plikt til å beskytte og ivareta det marine miljø<sup>81</sup> følges opp i konvensjonens artikkel 193, som sier at «[s]tates have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the marine environment». Her tillegges statene eksklusiv rett til å utnytte sine naturressurser på det vilkår at det skjer i samsvar med plikten som er pålagt i henhold til artikkel 192. Artikkel 193 presiseres videre i de første to leddene i artikkel 194. Første ledd har blant annet følgende ordlyd: «States shall take, individually or jointly as appropriate, all measures consistent with this Convention that are necessary to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from any source ...». Her pålegges statene både individuelt og i fellesskap å sørge for at marin forurensning generelt ikke skjer i områder hvor de utøver suverene rettigheter etter Havrettskonvensjonen.<sup>82</sup>

Statene er i stor grad forpliktet til å gjennomføre Havrettskonvensjonens regler i sin nasjonale lovgivning. Det er derfor kun i tilfeller definert av Havrettskonvensjonen at ensidig nasjonal lovgivning kan gjennomføres, særlig i den eksklusive økonomiske sone. Da denne avhandlingen dreier seg om reglene i territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone, vil de andre sonene kun omtales overfladisk.

Havrettskonvensjonen artikkel 211 (1) er en sentral bestemmelse for kyststatenes lovgivningskompetanse. Denne omhandler skipsforurensning og regulerer kyststatens plikter og

---

<sup>81</sup> Havrettskonvensjonen artikkel 192

<sup>82</sup> Molenaar (1998) s. 52

rettigheter i de forskjellige farvannssonene. Blant annet bestemmer den at stater skal etablere regler og standarder for å unngå forurensning fra skip.

Artikkel 211 i Havrettskonvensjonen omhandler «pollution from vessels». De to første artiklene pålegger statene særlige plikter for å forhindre at skip forurensrer eller skader miljøet. Dette er en generell plikt for alle stater til å etablere internasjonalt godtatte regler for å forhindre forurensning. Det vises ofte til at disse reglene skal være godtatt av en «competent international organisation». Det er anerkjent at dette betyr IMO, den internasjonale skipsfartsorganisasjonen.<sup>83</sup>

Tredje til sjette ledd i artikkelen definerer i hvilken grad lovgivningsjurisdiksjon kyststaten har i de forskjellige maritime sonene.

Hvilke begrensninger Havrettskonvensjonen setter for statenes adgang til å lovfeste ekstraterritorielle bestemmelser for å hindre skipsforurensning i de maritime soner vil bli drøftet i de kapitlene 3.2, 3.3, og 3.4.

### **3.2 Indre farvann**

Indre farvann er i Havrettskonvensjonen artikkel 8 (1) jf artikkel 5, definert som farvannet på innsiden av grunnlinjen. I de indre farvann har kyststaten som hovedregel full jurisdiksjonskompetanse. Dette gjelder både for lovgivning og iverksettelse av tvangstiltak. De indre farvann står dermed i samme stilling som landterritoriet. Det kan imidlertid tenkes unntak fra denne hovedregelen. For det første kan kyststaten ha inngått eventuelle konvensjoner hvor andre staters skip ikke skal være underlagt kyststatens jurisdiksjon. For det andre er det på enkelte områder særregler om rett til uskyldig gjennomfart, etter Havrettskonvensjonen artikkel 8 (2). For det tredje har kyststaten en sedvanerettslig plikt til å gi et

---

<sup>83</sup> Molenaar (1998) s. 137

skip i nød adgang til havn. For øvrig er det ikke anerkjent noen generell folkerettslig rett til «access to ports».<sup>84</sup>

Det følger av Havrettskonvensjonen artikkel 211 (3) at kyststaten derfor kan pålegge CDEM-bestemmelser, utslippsbestemmelser, og andre nasjonale bestemmelser dersom den skulle ønske. Vilkåret er at slike særbestemmelser meldes fra til IMO og at de gis «due publicity».

Som følge av kyststatenes nærmest ubegrensede lovgivningsjurisdiksjon i de indre farvann, kan den kreve at skip som befinner seg i dens interne farvann eller havner, etterkommer internasjonale standarder, pålegge nasjonale CDEM-standarder<sup>85</sup> eller hindre adgang for utenlandske skip, bortsett fra dem som måtte være i nød.<sup>86</sup> Dette gjelder uavhengig av om skipets flaggstat har ratifisert Havrettskonvensjonen eller ikke. Den rettslige hjemmelen for dette er folkerettslig sedvanerett. Dette er imidlertid kodifisert i MARPOL 73/78-konvensjonen artikkel 5 (4) jf. (2), som sier at «[p]arties shall apply the requirements of the present Convention, as may be necessary to ensure that no more favorable treatment is given to such ships». Såkalte «no more favorable treatment»-klausuler i konvensjoner innebærer at statene som har ratifisert konvensjonen skal håndheve reglene i konvensjonene også overfor skip som tilhører stater som ikke har ratifisert konvensjonene.<sup>87</sup> Kyststaten kan også etter MARPOL artikkel 5 (2) og Havrettskonvensjonen artikkel 219 holde tilbake skip som ikke er sjødyktige, inntil reparasjoner er gjennomført. Dette kan gjøres uten hensyn til skipets navigasjonsfrihet.<sup>88</sup> Tan skriver om dette at «[o]n the basis of the ‘no more favorable treatment’ rule, the coastal state may also inspect vessels for compliance with international CDEM-standards regardless of whether the vessel’s flag state is party to the conven-

---

<sup>84</sup> Fleischer (2005) s. 109, Bodansky (1991) s. 745

<sup>85</sup> Såkalte konstruksjons-, bemannings- og utstyrsstandarder

<sup>86</sup> Bodansky (1991) s. 745 og Tan (2006) s. 204.

<sup>87</sup> Molenaar (1998) s. 119

<sup>88</sup> Tan (2006) s. 204

tions setting out these standards».<sup>89</sup> Folkeretten pålegger, jf suverenitetsprinsippet, for øvrig ingen begrensninger på hvilken type sanksjoner kyststaten kan ilegge et skip som har begått en overtredelse i det indre farvann.

### **3.3 Lovgivningsjurisdiksjon i territorialfarvannet**

#### **3.3.1 Lovgivningsjurisdiksjon etter Havrettskonvensjonen**

Det følger av Havrettskonvensjonen artikkel 3 at territorialfarvannet maksimalt kan strekke seg ut til 12 nautiske mil fra grunnlinjen. Som utgangspunkt har kyststaten full suverenitet i territorialfarvannet, vedrørende både lovgivningsjurisdiksjon og håndhevelsesjurisdiksjon. Rettslig grunnlag for dette er folkerettslig sedvanerett. Imidlertid er dette utgangspunktet begrenset av artikkel 21 i Havrettskonvensjonen, som begrenser kyststatenes lovgivningsadgang til å måtte samsvare med reglene gitt i denne konvensjonen. Særlig er det bokstav f i denne bestemmelsen som er aktuell for skipsforurensning. Denne hjemler kyststatens rett til å innføre lover og forskrifter om uskyldig gjennomfart i samsvar med konvensjonen og andre folkerettsregler, med hensyn til bevaring av kyststatens miljø og begrensning og kontroll av forurensning av det. Imidlertid er forholdene litt annerledes her enn i de indre farvann. På den ene siden er kyststaten suveren i denne sonen. Den har dermed som utgangspunkt full lovgivnings- og håndhevelsesjurisdiksjon. Men på den andre siden er denne suvereniteten avskåret av de maritime staters interesse i navigasjonsfrihet.<sup>90</sup> Retten til uskyldig gjennomfart er etablert for å fastsette et kompromiss mellom disse interessemotsetningene.<sup>91</sup>

Ordlyden i artikkel 211 (4) følger opp dette kompromisset for skipsforurensning og hjemler kyststatens rett til å innføre lover og forskrifter for å hindre, begrense og kontrollere for-

---

<sup>89</sup> Tan (2006) s. 204

<sup>90</sup> Se Havrettskonvensjonen artikkel 18 og 19 samt Ringbom (2009) s. 385

<sup>91</sup> Bodansky (1991) s. 748

urensningen av havmiljøet, men uten å hindre fremmede skips rett til uskyldig gjennomfart. Denne bestemmelsen fungerer altså som en form for *lex specialis*. Artikkel 21 (1) bokstav f hjemler beskyttelse av kyststatens marine miljø i generelt, mens artikkel 211 (4) spesifiserer den særskilte plikten for å hindre skipsforurensning.

Denne tolkningen samsvarer med kommentarene til Havrettskonvensjonen. Her legges det til grunn at fjerde ledd gir kraft til den generelle retten kyststaten etter artikkel 21 har til å innføre lover og reguleringer i samsvar med bestemmelsene i Havrettskonvensjonen og andre regler med det formål å redusere, kontrollere og eliminere skipsforurensning, i tilfelle skipet seiler i uskyldig gjennomfart. Men der artikkel 21 (1) (f) viser til miljøet og kyststaten generelt, hjemler artikkel 211 (4) forurensningstiltak i territorialfarvannet spesielt.<sup>92</sup>

Slike bestemmelser for territorialfarvannet kan imidlertid ikke omfatte CDEM-bestemmelser. Unntaket er imidlertid dersom CDEM-bestemmelsene også følger av generelt aksepterte internasjonale regler, som for eksempel MARPOL 73/78. Dette følger av Havrettskonvensjonen artikkel 21 (2), som sier at «[s]uch laws and regulations shall not apply to the design, construction, manning or equipment of foreign ships unless they are giving effect to generally accepted international rules or standards».

Dermed gjenstår spørsmålet om hvor langt det saklige innholdet i kyststatsjurisdiksjonen strekker seg for utslippsstandarder. Er det begrenset til kun å omfatte internasjonale standarder, eller kan kyststaten lovfeste strengere nasjonale bestemmelser? Etter Havrettskonvensjonen artikkel 21, 3. ledd, er vilkåret for å innføre lovgivning i territorialfarvannet at reguleringer i territorialfarvannet skal være «duly publicised». Det må forutsettes at et slikt vilkår er oppfylt.

---

<sup>92</sup> Nordquist (1991) s. 204



Etter artikkel 22 (1) kan kyststaten kreve at utenlandske skip som benytter seg av retten til uskyldig gjennomfart i sitt territorialfarvann, bruker seilingsleder og trafikkseparasjonssystemer. Vilkåret er imidlertid at det er nødvendig av hensyn til sikkerheten til sjøs. Denne bestemmelsen omfatter også miljø sikkerhetshensyn. Hjemmelen for dette er at artikkel 22 (2) spesifikt tillater kyststaten å kreve at skip som transporterer farlig eller giftig last, begrenser sin gjennomfart til slike seilingsleder.<sup>93</sup> Etter tredje ledd, bokstav a, må kyststaten også ta hensyn til «the recommendations of the competent international organization», altså IMO.

Etter artikkel 24 (1) skal slik regulering imidlertid ikke «impose requirements on foreign ships which have the practical effect of denying or impairing the right of innocent passage» eller «discriminate in form or in fact against the ships of any State or against ships carrying cargoes to, from or on behalf of any State».

Dette følges opp i ordlyden i artikkel 211 (4). Den gir kyststaten rett til å innføre nasjonale lover og bestemmelser for å hindre forurensning fra utenlandske skip i sitt territorialfarvann.<sup>94</sup> Dette inkluderer skip som utøver retten til uskyldig gjennomfart. Vilkåret for å innføre slik lovgivning er at den etter Havrettskonvensjonen del II, avsnitt 3 – som artikkel 24 er en del av – ikke skal hindre uskyldig gjennomfart.

Kyststatens lovgivningsjurisdiksjon, er altså begrenset av både Havrettskonvensjonen og andre relevante internasjonale regler. Forhandlingene i Havrettskonvensjonen etablerte et kompromiss som tillot kyststatene å lovfeste nasjonale utslippsbegrensninger. Imidlertid måtte konstruksjons-, utstys-, og bemanningsstandarder være i samsvar med internasjonal

---

<sup>93</sup> Bodansky (1991) s. 750–751

<sup>94</sup> I motsetning til i den eksklusive økonomiske sone, jf. Havrettskonvensjonen artikkel 211 (5), som krever at alle lover og regler skal være i samsvar med internasjonale standarder. Dette omtales i kapittel 3.4.2.2.

rett.<sup>95</sup> Tanken bak denne forskjellen er at CDEM-standarder har en større innvirkning på retten til uskyldig gjennomfart enn forurensningsbestemmelser.<sup>96</sup>

Denne rettstilstanden er i tråd med både folkerettslig sedvanerett og den tidligere konvensjonen om territorialfarvannet og den tilstøtende sone fra 1958.

### 3.3.2 MARPOL 73/78-bestemmelser i territorialfarvannet

Hensikten og rekkevidden av statenes lovgivningsjurisdiksjon ble mye debattert under forhandlingene til MARPOL 73 og ledet til slutt til løsningen i artikkel 4 (2) og 9 (2) og (3). Etter artikkel 4 (1) er flaggstaten forpliktet til å lovfeste forbud mot overtredelser av MARPOL 73/78. Artikkel 4 (2) krever imidlertid at alle medlemmene til MARPOL 73/78 lovfester forbud og sanksjoner for overtredelser av konvensjonens bestemmelser. Kyststaten pålegges derfor etter bokstav (a) å ta slike skritt selv, eller etter bokstav (b) å overlate dette til flaggstaten. Dette er det opp til kyststaten å velge.<sup>97</sup> Ordlyden i denne bestemmelsen pålegger statene å forby overtredelser av konvensjonens bestemmelser. Dette kan anses som en anerkjennelse av den folkerettslige sedvanerettsregelen om at kyststater og havnestater kan regulere forurensning innenfor egne interne farvann og territorialfarvann. Ordlyden går imidlertid lenger ved å pålegge medlemsstatene en plikt til å gjøre dette.<sup>98</sup> Dette står i kontrast til Havrettskonvensjonens maksimumsbestemmelser om kystsatsjurisdiksjon.<sup>99</sup> Etter denne kan kyststatene selv velge om de ønsker å innføre bestemmelser for å hindre forurensning fra utenlandske skip. For stater som er medlem av begge konvensjoner, blir det avgjørende rekkevidden av begrepet «jurisdiction» i artikkel 4 (2).<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> Tan (2006) s. 205

<sup>96</sup> Bodansky (1991) s. 750

<sup>97</sup> Molenaar (1998) s. 253

<sup>98</sup> Birnie (2009) s. 408

<sup>99</sup> Havrettskonvensjonen art. 211, som omtalt over

<sup>100</sup> Molenaar (1998) s. 210

Begrepet «jurisdiction» spesifiseres ikke ytterligere i MARPOL 73/78. Men MARPOL artikkel 9 (2) og (3) gjenspeiler formålet fra forhandlingene om at jurisdiksjonsspørsmål skulle løses gjennom Havrettskonvensjonen. Ordlyden sier at «[n]othing in the present Convention shall prejudice the codification and development of the law of the sea». Dette sikrer at den faktiske utøvelsen av kystsatsjurisdiksjonen ikke kommer i konflikt med internasjonal rett. Dette gjelder alle typer lovgivningsjurisdiksjon og håndhevelsesjurisdiksjon. Molenaar legger til grunn følgende: «The fact that Article 4 (2) begins with the words ‘any violation of the requirements’ makes it clear that the substantive scope is not limited to discharge standards, but covers CDEM-standards as well.»<sup>101</sup> Videre sier ordlyden i artikkel 9 (3) at «[t]he term ‘jurisdiction’ in the present Convention shall be construed in light of international law in force at the time of application of interpretation of the present Convention». Dette innebærer at begrepet «jurisdiction» er en rettslig standard som skal tolkes i henhold til gjeldende rett.<sup>102</sup>

Det er etter dette ikke klart ut fra ordlyden i MARPOL hvor stor saklig kompetanse kyststatene har til å utøve «jurisdiction» overfor utenlandske skip. Spørsmålet blir derfor om statene kan pålegge strengere bestemmelser enn det MARPOL 73/78 foreskriver.

Det må imidlertid som hovedregel være adgang til dette i territorialfarvannet. Det folkerettslige suverenitetsprinsipp gir statene retten til å pålegge nasjonal rett i territorialfarvannet. Dette følger også av Havrettskonvensjonen artikkel 211 (4), som ikke begrenser kyststatens lovgivningsadgang til internasjonalt anerkjente regler. Dette inkluderer blant annet retten til å forby forurensende utslipp. Kyststaten er allikevel forpliktet til å ivareta utenlandske skips rett til uskyldig gjennomfart.

MARPOL 73/78 begrenser i seg selv ikke statenes jurisdiksjonskompetanse i territorialfarvannet. Ordlyden i artikkel 4 (2) pålegger bare statene å lovfeste forbud mot å overtre

---

<sup>101</sup> Molenaar (1998) s. 210

<sup>102</sup> Birnie (2009) 408

MARPOLs bestemmelser. Den begrenser ikke statenes adgang til å lovfeste strengere forbud der den måtte ønske det.<sup>103</sup> Dette følges opp av Annex I, regulation 9, som fastsetter en hovedregel om at «...any discharge into the sea of oil or oily mixtures from ships ... shall be prohibited ...». Det gjelder imidlertid visse vilkår og unntak fra denne hovedregelen. Vilkårene i regulation 9 kommer allikevel ikke til anvendelse i territorialfarvannet. Unntakene for øvrig følger av regulation 11. Disse dreier seg i stor grad om utslipp som følger av at skipets sikkerhet eller mannskapets liv er i fare.

### **3.4 Lovgivningsjurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone**

#### **3.4.1 Den stedlige kompetanse**

Det følger av Havrettskonvensjonen artikkel 55 at det kan opprettes en eksklusiv økonomisk sone utenfor territorialfarvannet. Etter artikkel 57 kan denne maksimalt strekke seg 200 nautiske mil fra grunnlinjen. Dette var en av de store nye nyvinningene i forbindelse med vedtakelsen av Havrettskonvensjonen. Den eksklusive økonomiske sone oppstår heller ikke automatisk, men må kreves av kyststatene. De aller fleste kyststater i verden i dag har imidlertid valgt å opprette en eksklusiv økonomisk sone. Vedrørende forurensningslovgivning vil implementering av internasjonale bestemmelser i nasjonale lovregler også være nødvendig for at kyststatene skal kunne påberope seg jurisdiksjonskompetanse i denne sonen.<sup>104</sup>

Denne sonen skal ikke anses som åpent hav. Det er flere grunnlag for dette. For det første omtaler Havrettskonvensjonen artikkel 55 den eksklusive økonomiske sone som et «specific legal regime». For det andre følger det motsetningsvis av Havrettskonvensjonen artikkel 86, første setning, at «[t]he provisions of this Part apply to all parts of the sea that are not included in the exclusive economic zone ...». Ruud/Ulfstein legger til grunn at «[d]ette

---

<sup>103</sup> Birnie (2009) s. 215

<sup>104</sup> Birnie (2009) s. 418

innebærer at en verken kan legge til grunn et utgangspunkt om at kyststatens suverenitet eller havets friheter får anvendelser i 200-milssonen; den er en sone *sui generis*, altså en spesiell type sone»<sup>105</sup>. Det som gjør den eksklusive økonomiske sone spesiell, er at den oppsto som et resultat av forhandlingene under UNCLOS III.<sup>106</sup> Tidligere hadde en slik sone ikke eksistert, med unntak av at enkelte stater hadde begynt å påberope seg fiskerisoner som gikk ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen. Fleischer sier om denne sonen at «[f]orståelse av den økonomiske sone krever forståelse av denne 'byttehandelen' mellom kyststatsinteresser og andre staters interesser, og av at sonen er ment som en særegen ny rettsdannelse»<sup>107</sup>.

Selv om den eksklusive økonomiske sone ikke er åpent hav, er den heller ikke et eget «territorium». I den eksklusive økonomiske sone har kyststaten etter Havrettskonvensjonen artikkel 56 kun «sovereign rights» – suverene rettigheter – for undersøkelse og utnyttelse av de økonomiske ressursene i havområdet, samt at den har «jurisdiction» for enkelte formål, deriblant «the protection and preservation of the marine environment». Begrepet «territory» – territorium – omfatter kun kyststatens landområde, indre farvann og territorialfarvannet.<sup>108</sup> Rettighetene kyststatene har i den eksklusive økonomiske sonen, dreier seg således kun om særlige, funksjonelt begrensede rettigheter. Den eksklusive økonomiske sone er således ikke en del av statenes territorier.<sup>109</sup> Jurisdiksjonen er et resultat av det ovennevnte kompromisset mellom flaggstatsinteressene og kyststatsinteressene UNCLOS III la til grunn i forkant av vedtakelsen av Havrettskonvensjonen.

Det er imidlertid nå så mange stater som har opprettet sin egen eksklusive økonomiske sone, at den i seg selv nå må anses som folkerettslig sedvanerett. Dette er derimot ikke like

---

<sup>105</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 153.

<sup>106</sup> FNs tredje havrettskonferanse.

<sup>107</sup> Fleischer (2005) s. 126

<sup>108</sup> Se Havrettskonvensjonen artikkel 3 og 4

<sup>109</sup> Fleischer (2005) s.126

klart med tanke på de mer detaljerte bestemmelsene i Havrettskonvensjonen, blant annet de som regulerer marin forurensning.<sup>110</sup>

### 3.4.2 Den saklige kompetanse etter Havrettskonvensjonen.

#### 3.4.2.1 Innledning

Det følger av Havrettskonvensjonen artikkel 56 (1) (a) at kyststatens jurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone omfatter «sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the sea-bed and of the sea-bed and its subsoil». Dette er en av de viktigste delene av kyststatsjurisdiksjonen i den eksklusive økonomiske sone.<sup>111</sup> I tillegg omfatter jurisdiksjonen «other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds».

Videre følger det av Havrettskonvensjonen artikkel 56 (1) (b) at kyststaten har jurisdiksjon som fastsatt i konvensjonen over «the protection of the marine environment». Dette er, som tidligere nevnt, fastsatt i konvensjonens del XII. For skipsforurensning i den eksklusive økonomiske sone er den relevante bestemmelsen Havrettskonvensjonen artikkel 211 (5), som skal omtales under.

Endelig er det fastsatt i artikkel 56 (1) (c) nr. 2 at når kyststaten utøver sine rettigheter og plikter etter konvensjonen, skal dette skje med «due regard to the rights and duties of other States». Kyststaten skal videre handle «in a manner compatible with this Convention». Dette er en kodifikasjon av prinsippet om at stater ikke skal misbruke sine rettigheter. Dette prinsippet er ikke fullt ut anerkjent som folkerettslig sedvanerett,<sup>112</sup> men følger blant annet av saken «The North Atlantic Fisheries Arbitration». I denne saken var det spørsmål om

---

<sup>110</sup> Molenaar (1998) s. 362

<sup>111</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 153–154

<sup>112</sup> Molenaar (1998) s. 43

hvorvidt England «rimelig» kunne regulere fiskerettigheter fastsatt i konvensjon, uten samtykke fra USA. Retten avgjorde at bestemmelser som for det første er hensiktsmessige for beskyttelsen av virksomheten, eller for det andre nødvendige på grunn av alminnelig orden og moral, uten å forstyrre fisket som sådan, og i god tro likebehandlet amerikanske og engelske fiskere, ikke kunne anses som å bryte med konvensjonen.<sup>113</sup> Det saklige innholdet i Havrettskonvensjonen artikkel 56 (1) (c) nr. 2, medfører blant annet at kyststaten i sin utøvelse av forurensningskontroll, ikke kan innskrenke andre staters rett til navigasjonsfrihet gjennom den eksklusive økonomiske sone.

Den eksklusive økonomiske sone representerer således en juridisk hybrid, hvor alle stater er gitt retten til navigasjonsfrihet, mens kyststatene er gitt enkelte særlige rettigheter til å lovfeste og håndheve shippingrelaterte lover i denne sonen.<sup>114</sup>

Havrettskonvensjonen artikkel 58 regulerer rettighetene til andre stater i den eksklusive økonomiske sone. Selv om den eksklusive økonomiske sone ikke skal anses som åpent hav, har andre stater etter ordlyden i artikkel 58, 1. punkt, frihet til «navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention». Dette innebærer blant annet at utenlandske skip har større navigasjonsfrihet i den eksklusive økonomiske sone enn i territorialfarvannet, hvor denne er begrenset til uskyldig gjennomfart.<sup>115</sup>

Blant unntakene flaggstatene må etterkomme, er de rettighetene kyststaten har til å fastsette og håndheve forurensningsregler.

---

<sup>113</sup> Permanent Court of Arbitration, 1910, J.B Scott, *The Hague Court Reports*, Vol. 1, s. 171

<sup>114</sup> Ringbom (2009) s. 389

<sup>115</sup> Ruud/Ulfstein (2006) s. 155

Imidlertid har også flaggstatene plikt til ikke å misbruke sine rettigheter i kyststatens eksklusive økonomiske sone.<sup>116</sup> Dette følger av ordlyden i artikkel 58, 3. punkt.

#### 3.4.2.2 Havrettskonvensjonen artikkel 211 (5)

Innenfor den eksklusive økonomiske sone er kyststatens lovgivningsjurisdiksjon fastsatt og begrenset av Havrettskonvensjonen artikkel 211 (5). Hovedformålet med denne bestemmelsen er å sikre ensartethet i internasjonal shipping.<sup>117</sup> Det følger av kommentarene til Havrettskonvensjonen at denne bestemmelsen gjennomfører artikkel 56 (1) (b) (iii),<sup>118</sup> som gir kyststatene hjemmel til å innføre lovgivning for beskyttelsen og ivaretagelse av det marine miljø.<sup>119</sup>

Ordlyden i artikkel 211 (5) er imidlertid at kyststatene «may» innføre bestemmelser for å hindre forurensning i den eksklusive økonomiske sone. Dette betyr altså at statene ikke plikter å innføre bestemmelser etter denne bestemmelsen. Imidlertid er det slik at dersom kyststaten velger å innføre slike bestemmelser, må de samsvare med og gjennomføre allment godkjente internasjonale regler og standarder fastsatt gjennom den kompetente internasjonale organisasjon eller ved alminnelig diplomatkonferanse.<sup>120</sup>

Det følger videre av ordlyden i artikkel 211 (5) at kyststaten kan fastsette bestemmelser i den eksklusive økonomiske sone for «the prevention, reduction and control of pollution from vessels». Vilkåret er imidlertid at disse bestemmelsene må «[conform] to and [give] effect to generally accepted international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference». For alle praktiske for-

---

<sup>116</sup> Tidligere omtalt i punkt 3.1.1

<sup>117</sup> Molenaar (1998) s. 363

<sup>118</sup> Kyststaten har «jurisdiction, as provided for in the relevant provisions of the Convention, with regard to the protection and the preservation of its zone».

<sup>119</sup> Nordquist (1991) s. 204

<sup>120</sup> Havrettskonvensjonen art. 211 (5)



mål er det IMO som er den kompetente internasjonale organisasjonen bestemmelsen viser til.

Dette innebærer to ting. For det første av ordlyden at kyststatens lovgivningskompetanse er begrenset til gjennomføring av den folkerettslige rettstilstanden når den innfører utslippsbestemmelser for den eksklusive økonomiske sone i sin nasjonale lovgivning.<sup>121</sup> Dette står i motsetning til tilfeller hvor kyststaten har jurisdiksjonskompetanse til å innføre lovgivning som «at least have the same effect as», som for eksempel i artikkel 211 (2). Imidlertid reflekterer ordlyden i artikkel 211 (2) et annet formål enn ordlyden i (5). Etter (2) er statene som har ratifisert konvensjonen, i kraft av å være flaggstater, forpliktet til å pålegge sin skipsflåte miljøkrav som minst samsvarer med reglene som skal begrense forurensning. En slik plikt vil for eksempel ikke hindre navigasjonsfrihet, rett til uskyldig gjennomfart eller liknende. Men om en kyststat skulle innføre og eventuelt håndheve strengere regler enn det som er godtatt av det internasjonale samfunn, vil dette kunne påføre utenlandske skip som kun etterkommer de generelt aksepterte internasjonale reglene, store ulemper. Dette ville være et brudd på navigasjonsfriheten i den eksklusive økonomiske sone.

Dette er et av de sentrale trekkene ved den eksklusive økonomiske sone. Her er alle stater gitt stor grad av frihet til å operere, i motsetning til for eksempel i territorialfarvannet, hvor de må etterkomme reglene om uskyldig gjennomfart. Kyststaten har imidlertid et ansvar for å regulere skipsforurensning, men dette begrenser seg til å lovfeste internasjonalt aksepterte regler med det formål å håndheve disse.<sup>122</sup>

For det andre innebærer dette at ordlyden på samme tid fastsetter en maksgrense og en minimumsgrense for hvor stor grad av jurisdiksjon kyststaten har. Rettsvirkningen av denne kombinasjonen får et noe merkelig resultat. Kyststatene som velger ikke å benytte seg av sin lovgivningskompetanse, har anledning til dette, jf. ordlyden «may». De kyststatene som

---

<sup>121</sup> Ringbom (2009) s. 390

<sup>122</sup> Birnie (2009) s. 419

derimot har valgt å benytte seg av lovgivningskompetansen artikkel 211 (5), er imidlertid forpliktet til å fastsette lover som samsvarer med og gjennomfører allment godtatte regler og standarder, selv om det i utgangspunktet er valgfritt å gjennomføre slik lovgivning. Dersom de fastsetter mindre strenge regler, vil dette derfor ikke være i tråd med Havrettskonvensjonen. Denne situasjonen vil typisk oppstå når kyststater ikke ønsker eller evner å følge utviklingen av internasjonale regler, men fortsetter å følge regler som tidligere var generelt akseptert. Dette har imidlertid ikke nødvendigvis så mye å si for hovedformålet med bestemmelsen. Formålet med artikkel 211 (5) er å sikre ensartethet. Skip som etter krav fra sin flaggstat etterkommer generelt aksepterte internasjonale regler etter artikkel 211 (2), vil antakelig også etterkomme mindre strenge krav hos enkelte kyststater.<sup>123</sup> Brudd på ensartetheten vil imidlertid kunne tenkes å oppstå der flaggstaten ikke evner eller ønsker å pålegge sin skipsflåte å etterkomme de internasjonalt aksepterte reglene. For kyststatens vedkommende må dette bli et spørsmål om håndhevelse og sanksjoner for overtredelse av eventuelle forurensningsbestemmelser. Håndhevelse behandles i kapittel 4.

Spørsmålet er videre om artikkel 211 (5) hjemler kyststatenes rett til å innføre navigasjonsbestemmelser i sin eksklusive økonomiske sone. Ordlyden nevner kun kyststatens adgang til å lovfeste bestemmelser med formålet om «prevention, reduction and control of pollution from vessels». I prinsippet kan dette også omfatte navigasjonsbestemmelser, selv om ordlyden selv ikke omfatter dette. Artikkel 211 (1) anerkjenner også behovet for navigasjonssystemer for å ivareta det marine miljø. Problemet er imidlertid å oppfylle vilkåret om at bestemmelsene skal være «generally accepted». Navigasjonsbestemmelser vil etter sin natur gjelde individuelt for sine områder. Det er derfor ikke klart om det vil kunne regnes som allment godtatte regler dersom en kyststat unilateralt ønsker å innføre særlige bestemmelser om navigasjonen i sin eksklusive økonomiske sone. Da ordlyden i artikkel 211 (5) ikke gir noe eksplisitt unntak for nasjonale navigasjonsbestemmelser i den eksklusive økonomiske sone, tilsier dette at alle navigasjonsbestemmelser må godkjennes internasjonalt.

---

<sup>123</sup> Molenaar (1998) s. 363–364

Molenaar sier om dette at «... paragraph (5) stipulates that navigational measures applicable within the EEZ<sup>124</sup> have to be established at the international level».<sup>125</sup> Rettsvirkningen blir dermed at nasjonale navigasjonsbestemmelser med det formål å begrense forurensning må godkjennes av IMO.<sup>126</sup>

Oppsummert kan det nevnes at kyststatenes lovgivningsjurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone etter havrettskonvensjonen er begrenset. Dette kom av stort press fra de maritime interesser under forhandlingene i forkant av konvensjonen. Det er derfor som hovedregel ikke adgang for kyststatene å innføre nasjonale CDEM-standarter, utslipps- eller navigasjonsstandarter som går ut over bestemmelsene i Havrettskonvensjonen. Det er allikevel i artikkel 211 (6), gitt unntak for dette utgangspunktet i isdekte områder og i spesielle områder. Andre tiltak som også kan gjennomføres i den eksklusive økonomiske sone, er innførselen av såkalte «particularly sensitive areas», «areas to be avoided», trafikkseparasjon, losplikt og ankringsforbud.<sup>127</sup> Disse særskilte unntakene vil ikke behandles ytterligere i denne avhandlingen.

### 3.4.3 MARPOL 73/78-bestemmelser i den eksklusive økonomiske sone

Den eksklusive økonomiske sone ble først opprettet under forhandlingene til Havrettskonvensjonen. Dette var altså etter at MARPOL 73/78 var vedtatt. Denne sonen hadde derfor nødvendigvis ikke mottatt bred folkerettslig anerkjennelse på vedtakelsestidspunktet av MARPOL 73/78.

---

<sup>124</sup> Exclusive Economic Zone

<sup>125</sup> Molenaar (1998) s. 364

<sup>126</sup> Molenaar (1998) s. 365 og 382

<sup>127</sup> Tan (2006) s. 212

På tross av dette hindrer ikke MARPOL 73/78 i seg selv kyststatene i å utvide jurisdiksjonen ut over territorialfarvannet. Men ordlyden hjemler dette heller ikke eksplisitt.<sup>128</sup> MARPOL 73/78 skiller heller ikke mellom de forskjellige farvannssonene. Ordlyden i MARPOL 73/78 artikkel 9 (3) sier at jurisdiksjonsbegrepet i konvensjonen skal fortolkes i lys av «international law in force at the time of application or interpretation of the present Convention». Som tidligere nevnt er dette en rettslig standard som kan endre innhold etter som øvrige rettsregler og normer endrer innhold.<sup>129</sup> Det som gjelder for kyststatens lovgivningsjurisdiksjon i territorialfarvannet, må av denne grunn gjelde tilsvarende i den eksklusive økonomiske sone.

Som etterfølger av MARPOL 73/78 vil derfor de relevante bestemmelsene i Havrettskonvensjonen være avgjørende for tolkningen av hva som skal anses som statenes «jurisdiction». Den eksklusive økonomiske sone er som nevnt ikke en del av statenes territorium, men kyststaten har kun saklig avgrensede rettigheter her. Statene vil dermed ha rett til å innføre MARPOL 73/78-bestemmelser i den eksklusive økonomiske sone med det formål å hindre forurensning fra skip, så lenge det ikke går ut over grensene Havrettskonvensjonen setter. Alternativt kan Havrettskonvensjonen anses som folkerettslig sedvanerett. De grunnleggende elementene om kyststatsjurisdiksjon over skipsforurensning i den eksklusive økonomiske sone vil dermed kunne legges til grunn på denne måten.<sup>130</sup>

Bestemmelsene i MARPOL 73/78, og andre internasjonale standarder som er vedtatt av IMO, vil således i konteksten til Havrettskonvensjonen artikkel 211 (5) representere den naturlige grensen for jurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone, der det foreligger mulighet for at kyststatens lovgivning vil forstyrre skipsfarten i større grad. Kyststaten har derfor svært lite selvbestemmelsesrett over hva slags lovgivning de ønsker å innføre for å

---

<sup>128</sup> Birnie (2009) s. 408

<sup>129</sup> Molenaar (1998) s. 366

<sup>130</sup> Molenaar (1998) s. 366

hindre forurensning. Og som i territorialfarvannet har kyststaten ikke hjemmel til å fastsette egne CDEM-standarder eller å nekte gjennomfart.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Birnie (2009) s. 419

## 4 Håndhevelsesjurisdiksjon

### 4.1 Innledning

Som med all lovgivningsjurisdiksjon utenfor de indre farvann er kyststatens rett til å håndheve lovbestemmelsene som gjelder i territorialfarvannet og den eksklusive økonomiske sone, begrenset av Havrettskonvensjonen. Den folkerettslige sedvanerett tillot en viss form for suverenitetshåndhevelse<sup>132</sup>. Men Havrettskonvensjonen har kodifisert og videreutviklet dette til statenes håndhevelsesjurisdiksjon. Hvilke vilkår som må være oppfylt for at kyststaten kan utøve håndhevelsesjurisdiksjon over et utenlandsk skip, og hvilke tiltak som kan iverksettes, reguleres av Havrettskonvensjonen artikkel 220. Hvilke typer sanksjoner som kan ilegges, reguleres imidlertid av Havrettskonvensjonen artikkel 230.

Slik håndhevelse kan innebære flere typer tiltak fra kyststatens side. Basert på bevisene som foreligger, og hvor alvorlig overtredelsen har vært, gir artikkel 220 kyststaten rett til å iverksette en rekke tiltak med det formål å håndheve bestemmelsene som er fastsatt i samsvar med artikkel 211. Dette er for det første fysisk inspeksjon av skipet. Dette er gjerne regnet som den laveste av inngrepene, særlig når det skjer uten å forstyrre skipets gjennomfart. For det andre er det krav om utlevering av informasjon om skipet, herunder informasjon om identitet, tidligere og fremtidig seiling og loggbøker for hvilken last som har vært om bord. For det tredje kan tilbakeholdelse og igangsettelse av rettslig forfølgelse iverksettes. Dette er tiltak som stort sett iverksettes etter at det foreligger bevis for at skipet har begått mer alvorlige overtredelser.

---

<sup>132</sup> Fleischer (2005) s. 116-117 og Ruud/Ulfstein (2006) s. 35

## 4.2 Håndhevelsesjurisdiksjon i territorialfarvannet

### 4.2.1 Innledning

Utgangspunktet for kyststatens håndhevelsesjurisdiksjon i territorialfarvannet er at territorialfarvannet er en del av kyststatens territorium. Derfor har kyststaten full jurisdiksjon i territorialfarvannet og kan således selv velge hvilken lovgivning den ønsker å implementere.<sup>133</sup> Dette utgangspunktet begrenses imidlertid av doktrinen om skips rett til uskyldig gjennomfart.<sup>134</sup>

Kyststatens rett til håndhevelse overfor et utenlandsk skip i territorialfarvannet avhenger av hvorvidt det fortsatt har retten til uskyldig gjennomfart i behold, eller om det av en eller annen grunn har mistet denne statusen. Diskusjonen må derfor differensieres mellom disse statusene.<sup>135</sup> Dersom et skip har mistet retten til uskyldig gjennomfart, vil staten som overveiende hovedregel ha full jurisdiksjonskompetanse over skipet.<sup>136</sup> Man må også ta hensyn til «beskyttelsesbestemmelsene<sup>137</sup>» i Havrettskonvensjonen del XII, avsnitt 7.

### 4.2.2 Uskyldig gjennomfart

Uskyldig gjennomfart reguleres i del II og del XII av Havrettskonvensjonen. Utgangspunktet er at del II inneholder de generelle bestemmelsene om jurisdiksjon i territorialfarvannet, og del XII inneholder spesialbestemmelsene og da særlig i artikkel 220 (2). Del XII er således *lex specialis* til del II. Havrettskonvensjonen krysshenviser mellom disse. Det kan derfor ikke legges ubetinget til grunn at del XII er *lex specialis* til del II, men man må se på det nærmere meningsinnholdet i de enkelte bestemmelser.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> Se Havrettskonvensjonen artikkel 2 (1)

<sup>134</sup> Ringbom (2008) s. 384

<sup>135</sup> Molenaar (1998) s. 242

<sup>136</sup> Ringbom (2008) s. 384

<sup>137</sup> Prosessuelle bestemmelser for håndhevelse

<sup>138</sup> Molenaar (1998) s. 242

Uskyldig gjennomfart er definert i Havrettskonvensjonen artikkel 19. Her heter det i første ledd at gjennomfarten er uskyldig så lenge «... it is not prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State. Such passage shall take place in conformity with this Convention and with other rules of international law». Utgangspunktet er altså at enhver gjennomfart er uskyldig.

Kyststaten må imidlertid oppfylle en rekke plikter i forbindelse med jurisdiksjonshåndhevelsen i territorialfarvannet. Dette følger av Havrettskonvensjonen artikkel 24. Første ledd i denne bestemmelsen sier at kyststaten ikke må hindre utenlandske skips uskyldige gjennomfart i territorialfarvannet. Det er kun unntak for dette dersom dette skjer «... in accordance with this convention». Denne plikten er spesifisert i bokstav (a) og (b) i bestemmelsen. Bokstav (a) oppstiller et forbud mot at retten til uskyldig gjennomfart hindres indirekte, ved å «impose requirements on foreign ships which have the practical effect of denying or impairing the right of innocent passage ...». Utenlandske skip skal altså ikke på noen måte pålegges krav som i praksis hindrer deres rett til uskyldig gjennomfart. Dette må anses som et utslag av forbudet mot unilateral lovgivning som bryter med konvensjonen.

En streng ordlydsfortolkning av denne bestemmelsen skulle dermed indikere at en kyststat etter konvensjonen allikevel kan innføre bestemmelser overfor egne skip, så lenge utenlandske skip ikke pålegges å etterkomme disse i territorialfarvannet. Imidlertid bestemmer bokstav (b) at kyststaten ikke kan diskriminere «in form or in fact against the ships of any State, or against ships carrying cargoes to, from or on behalf of any State». Ordlyden «any State» tilsier at selv ikke kyststatens egne skip kan underlegges strengere bestemmelser enn de som følger av konvensjonen. Dette må gjelde selv om innledningen i bestemmelsen kun nevner utenlandske skip eksplisitt. Kyststaten vil imidlertid i kraft av suverenitetsprinsippet kunne pålegge egne skip strengere regler enn det som følger av folkeretten. Vilkåret for dette er imidlertid at kyststaten har hjemmel for dette i nasjonal lov.



Videre regulerer Havrettskonvensjonen artikkel 220 (2) situasjonen når et skip forurenses i territorialfarvannet. Vilkåret for håndhevelse er at det foreligger «clear grounds» for at et skip har forurenset. Kyststaten kan her håndheve lovgivningen «without prejudice to the application of the relevant provision of Part II, section 3», med den følge at gjennomfarten hindres. Denne ordlyden indikerer klart at artikkel 220 (2) er en *lex specialis*-bestemmelse til artikkel 24, som forbyr inngripen i den uskyldige gjennomfart. Kyststaten har etter denne bestemmelsen rett til å igangsette fysisk inspeksjon av skipet. Dersom denne inspeksjonen eller øvrige bevis tilsier det, vil kyststaten også ha hjemmel til å iverksette rettsforfølgelse av skipet, som også inkluderer tilbakeholdelse av skipet, så lenge dette skjer i tråd med beskyttelsesbestemmelsene i del XII avsnitt 7. Hvilke håndhevels tiltak som kan iverksettes, vil måtte avgjøres etter en vurdering av hvor alvorlige overtredelser som har funnet sted. Mer om denne vurderingen vil omtales nedenfor.<sup>139</sup>

Situasjonen kan være slik at det er grunn til å tro at personell på et skip som befinner seg i uskyldig gjennomfart, er ansvarlig for en overtredelse av miljøbestemmelsene som er fastsatt etter konvensjonen. Kyststaten kan i en slik situasjon ha ønske om og behov for å gripe inn overfor personellet om bord på skipet med sine straffebestemmelser. Havrettskonvensjonen artikkel 27 regulerer som utgangspunkt denne situasjonen. Utgangspunktet etter første ledd er at kyststaten ikke skal utøve sin egen strafferettslige jurisdiksjon om bord på et utenlandsk skip. Dette er et unntak fra det grunnleggende prinsippet om at kyststaten har samme jurisdiksjon på sitt sjøterritorium som på landterritoriet ellers. Det er imidlertid i tråd med prinsippet om at flaggstatene har jurisdiksjon over sine fartøy, uansett hvor disse måtte befinne seg i verden.

Artikkel 27 hjemler kun håndhevelsesjurisdiksjon for arrest av personer og gjennomføring av undersøkelser. Det følger imidlertid et unntak i andre ledd som hjemler kyststatens rett til å gjennomføre håndhevelsesjurisdiksjon i tråd med reglene for situasjonen hvor skipet

---

<sup>139</sup> Molenaar (1998) s. 242

har forlatt de interne farvann, uten hensyn til begrensningene som påligger territorialfarvannet for øvrig.

Artikkel 27 lister opp tre typer strafferettslig jurisdiksjon overfor utenlandske skip. I første ledd omtales situasjonen hvor et skip er i ferdsel gjennom territorialfarvannet og har begått en overtredelse der. I bokstavene (a) til (d) listes opp situasjonene hvor kyststaten kan håndheve uten hensyn til hovedregelen. Kyststatsinteressen er i disse tilfellene ansett å veie tyngre enn flaggstatsinteressen om navigasjonsfrihet.<sup>140</sup> For skipsforurensnings vedkommende er det bokstav (a) og (b) som er mest aktuelle. Vilkåret for håndhevelse etter (a) er at overtredelsen «extend to the coastal State». Fordi territorialfarvannet rettslig sett er en del av statens territorium, vil dette vilkåret være oppfylt allerede når overtredelsen skjer, uavhengig av størrelsen eller retningen av utslippet. Håndhevelse kan også skje etter bokstav (b), dersom overtredelsen «disturb the good order of [kyststatens] territorial sea». Molenaar legger til grunn at «[h]owever, Article 27 seems unable to justify enforcement in the form of physical inspection or detention for violations of CDEM standards, SRSs [skipsrapportering] or VTSs [trafikksystemer]. Nevertheless, the *lex specialis* rule allows enforcement where this is nevertheless possible under the terms of Article 220 (2)».<sup>141</sup> Ordlyden «crime» i bokstav (b) er altså ikke i utgangspunktet ment å omfatte miljøkriminalitet, men retter seg mer mot den vanlige betydningen av straffbare handlinger. Havrettskonvensjonen artikkel 220 (2) vil derimot omfatte straffbare overtredelser miljøbestemmelser fastsatt i samsvar med statens lovgivningsjurisdiksjon i konvensjonens artikkel 211 (4).

Spørsmålet er videre om ordlyden «should» i første ledd angir at kyststaten etter internasjonal rett ikke har ubetinget plikt til å håndheve overtredelser, men at dette følger av folkerettslig sedvane og god tro. Molenaar legger til grunn at «[t]his implies that in situations not falling under the four listed cases, coastal States would nevertheless have the right to take enforcement action ... [t]his issue is not very relevant for violations of vessel-source

---

<sup>140</sup> Molenaar (1998) s. 243

<sup>141</sup> Molenaar (1998) s. 244

pollution regulations, since these would either fall under the these four cases or under Article 220 (3)». <sup>142</sup> Det er imidlertid slik at ordlyden som anvendes, er «may». Dette kan leses som at artikkel 220 ikke pålegger kyststaten noen ubetinget forpliktelse til å gripe inn overfor et skip som har forurenset i territorialfarvannet. Hjemmelen for kyststatens plikt til å håndheve miljøbestemmelsene i en slik situasjon må derfor være generalklausulen i Havrettskonvensjonen artikkel 192 og artikkel 194, som sier at kyststaten «shall» gjennomføre alle nødvendige tiltak for å hindre forurensning. For at kyststatene skal opptre i tråd med sin generelle forpliktelse til å hindre forurensning, vil de måtte håndheve og eventuelt straffeforfølge skip som oppfyller vilkårene for dette etter artikkel 220.

I artikkel 220 (2) omtales situasjonen hvor et skip i gjennomfart gjennom territorialfarvannet har overtrådt en bestemmelse i kyststatens interne farvann. Her har kyststaten som hovedregel ubegrenset jurisdiksjon etter reglene som gjelder for denne sonen. Artikkel 218, 219 og 220 tar ikke hensyn til denne situasjonen. Molenaar legger til grunn at dette betyr at «... the ‘clear grounds’ requirement incorporated in article 220 (2) would not apply in the situation covered by Article 27 (2), although the safeguards contained in Articles 24 and 27 (4) require that coastal States take all interests into account». Det faktum at ordlyden i (2) bare refererer til «arrest», og ikke til «arrest any person», som (1) og (5), indikerer at denne bestemmelsen også er utvidet til å omfatte kyststatens rett til å holde tilbake skip. <sup>143</sup>

I artikkel 220 (5) omtales situasjonen hvor et skip kommer fra en fremmed havn, og har begått en overtredelse utenfor territorialfarvannet <sup>144</sup>, men seiler i territorialfarvannet. Kyststatsjurisdiksjonen er som utgangspunkt etter artikkel 27 (5) eksplisitt unntatt i et slikt tilfelle. Ordlyden i artikkel 27 (5) oppstiller imidlertid et unntak for bestemmelsene i konven-

---

<sup>142</sup> Molenaar (1998) s. 244

<sup>143</sup> Molenaar (1998) s. 244

<sup>144</sup> altså i kyststatens egen eksklusive økonomiske sone

sjonens del XII. Dette innebærer at kyststaten har sin jurisdiksjon intakt i territorialfarvannet i artikkel 220 (3)-, (5)- og (6)-situasjoner.<sup>145</sup>

Interessene til de maritime stater er også førende for hvordan og hvilke inngrep kyststaten kan gjennomføre. Det er åpenbart at ethvert håndhevelsestiltak på en eller annen måte vil hindre den uskyldige gjennomfart. Spørsmålet blir imidlertid derfor hvordan håndhevelsen skal gjennomføres. Dette er regulert i artikkel 27 (4), som oppstiller noen av de samme hindringene som i artikkel 24. Ordlyden i denne bestemmelsen sier at de lokale myndigheter skal ta «due regard to the interests of navigation». I denne formuleringen ligger det et krav om at håndhevelsen må være rimelig. Selv om det ikke er klart henvist til i ordlyden, vil utøvelsen av håndhevelse for å hindre skipsforurensning etter artikkel 27 etter *lex specialis*-prinsippet være underlagt beskyttelsesbestemmelsene i del XII, avsnitt 7.<sup>146</sup>

Den grunnleggende forskjellen mellom lovgivning og håndhevelse er at håndhevelsestiltakene vil medføre et midlertidig opphør av retten til å fortsette gjennomfarten. Dette betyr imidlertid ikke at lovlig håndhevelse innebærer opphør av retten til uskyldig gjennomfart. Det rettslige utgangspunktet er at kyststaten ikke hindrer uskyldig gjennomfart når den benytter seg av rimelige håndhevelsestiltak, så fremt disse for øvrig er lovlige.<sup>147</sup>

Reglene i Havrettskonvensjonen del II oppstiller en del generelle bestemmelser som er relevante for håndhevelsesregimet i territorialfarvannet. Artikkel 220 (2) omhandler skipsforurensning i territorialfarvannet spesielt. Etter ordlyden omfatter denne bestemmelsen kun skip som er i gjennomfart i territorialfarvannet. Kyststaten har som hovedregel tre typer tiltak som kan iverksettes ved forurensning i territorialfarvannet. For det første kan det foretas fysisk inspeksjon av skipet. Dette innebærer også en rett til å be skipet om informasjon. Selv om dette ikke er sagt eksplisitt i ordlyden, må dette regnes som en del av retten

---

<sup>145</sup> Molenaar (1998) s. 244

<sup>146</sup> Molenaar (1998) s. 245

<sup>147</sup> Molenaar (1998) s. 245

til fysisk inspeksjon.<sup>148</sup> Dersom bevisene fra den fysiske inspeksjonen, eller bevisene for øvrig, for eksempel fra overvåkning av skipet, tilsier det, vil kyststaten ha ytterligere rett til håndhevelsestiltak. For det første kan det innledes rettsforfølgning mot skipet. Denne retten til rettsforfølgning innebærer rett til tilbakeholdelse av skipet. Ordlyden i andre ledd henviser imidlertid også til bestemmelsene i avsnitt 7. Dette er i all hovedsak prosessuelle bestemmelser som skal sikre at kyststaten ikke misbruker sine rettigheter og ivaretar skipets rettssikkerhet for øvrig. Denne henvisningen kan anses som en test av rimelighetskravet som ble omtalt ovenfor.<sup>149</sup>

Vilkåret for å iverksette håndhevelsestiltak etter artikkel 220 (2) er at det foreligger «clear grounds for believing» at et skip som passerer gjennom territorialfarvannet, har forurenset der. Kravet om «clear grounds» er i seg selv en indikasjon på at håndhevelsen må være rimelig. Dersom overtredelsen er for liten, vil det ikke være rimelig å iverksette håndhevelsestiltak som er inngripende overfor skipet og hindrer skipets rett til uskyldig gjennomfart.<sup>150</sup>

Spørsmålet om hvorvidt kyststaten kan beordre et skip til havn for å utføre fysisk inspeksjon der, nevnes ikke eksplisitt i ordlyden. Denne gir imidlertid kun hjemmel for tilbakeholdelse av skip «where the evidence so warrants». Imidlertid forbyr heller ikke ordlyden en slik løsning. Molenaar anfører følgende om dette:

«A pragmatic approach to this indistinctness, would be to allow, under certain circumstances, coastal State to order a vessel under suspicion to proceed to one of their ports ... Nevertheless, in light of the considerable interference with navigation and the delay caused by diverting to a port, coastal States should exercise a large degree of constraint in deciding on such an order. The test of ‘reasonableness’

---

<sup>148</sup> Molenaar (1998) s. 245

<sup>149</sup> Molenaar (1998) s. 245

<sup>150</sup> Molenaar (1998) s. 245

would *inter alia* limit enforcement to the more serious violations with considerable effects on the environment of the coastal State.»

Det er flere grunner som kan støtte et slikt syn. For det første er hensynet til navigasjonsfriheten gjennomgående sterkt i Havrettskonvensjonen (jf. for eksempel art. 24) og i havretten for øvrig. For det andre sier ordlyden i Havrettskonvensjonen artikkel 25 også kun at kyststaten kan ta de nødvendige skritt for å unngå gjennomfart som ikke er uskyldig. Endelig har kyststaten i (5) og (6) i artikkel 220 hjemmel til langt sterkere inngrep mot et skips uskyldige gjennomfart enn i (2). Det er etter disse bestemmelsene kyststaten får hjemmel til å tilbakeholde skip og iverksette rettslig forfølgelse av skipet. Det gjelder imidlertid vesentlig strengere vilkår for å iverksette disse tiltakene enn det som foreskrives i (2).

Reglene og standardene som kan håndheves etter (2), er «laws and regulations of that State adopted in accordance with this Convention or applicable international rules and standards». Dette refererer først og fremst til kyststatens lovgivningsjurisdiksjon. Håndhevelse er heller ikke betinget av en skadefølge etter utslippet. Her må det imidlertid igjen sees hen til rimelighetsvurderingen under artikkel 24. Et lite utslipp vil etter denne standarden ikke nødvendigvis hjemle tiltak som fysisk inspeksjon eller tilbakeholdelse som rimelig.<sup>151</sup>

Kystsatsjurisdiksjon i territorialfarvannet er også mulig for overtredelser som er begått i den eksklusive økonomiske sone og således omfattes av artikkel 220 (3). Artikkel 220 (3), (5) og (6) hjemler håndhevelse både mot skip som navigerer i territorialfarvannet og i den eksklusive økonomiske sone. Dette indikerer at grunnlaget for håndhevelsen derfor er stedet for overtredelsen snarere enn hvor overtrederen befinner seg.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Molenaar (1998) s. 247

<sup>152</sup> Molenaar (1998) s. 248

Kyststaten kan etter Havrettskonvensjonen artikkel 25 (2) ta «nessecary steps» for å forhindre brudd på forurensningsbestemmelser i territorialfarvannet. Det gjelder imidlertid ingen slik hjemmel utenfor territorialfarvannet.<sup>153</sup>

#### 4.2.3 Ikke-uskyldig gjennomfart

Spørsmålet er videre når et skips gjennomfart går fra å være uskyldig til å bli ikke-uskyldig.

For det første må skipet være i «gjennomfart». Dette er definert i Havrettskonvensjonen artikkel 18. For det første innebærer dette at skipet krysser territorialfarvannet uten å entre det interne farvann eller et havneanlegg utenfor indre farvann. Skipet kan også krysse territorialfarvannet etter å ha befunnet seg i det indre farvann eller ved et havneanlegg. For det andre må gjennomfarten være «continous and expeditious». Ankring er kun tillatt så lenge dette er et ledd i den ordinære seilassen eller nødvendig på grunn av en nødsituasjon. Tar skipet stasjonært opphold ut over dette, vil dette medføre et brudd på gjennomfarten. Da vil kyststaten ha rett til å utøve full jurisdiksjon. Grunnen er at hensynet til kyststatens kontrollbehov i et slikt tilfelle vil veie tyngre enn skipets behov for navigasjonsfrihet.<sup>154</sup>

Hva som er uskyldig gjennomfart, er nærmere definert i Havrettskonvensjonen artikkel 19 (1). Vilkåret for at gjennomfarten er uskyldig er at den ikke er «prejudicial to the peace, good order or security of the coastal State». I (2) oppregnes en liste over tilfeller hvor gjennomfarten skal anses som ikke-uskyldig. For skipsforurensningens vedkommende er det bokstav h som er mest relevant. Den setter som vilkår for ikke-uskyldig gjennomfart at skipets forurensning er «wilful and serious». Disse vilkårene er problematiske av flere grunner. De aller fleste operasjonelle utslippene er forsettlige og derfor «wilful». Imidlertid er de sjelden «serious» når de vurderes individuelt. Motsatt kan et fartøy som er involvert i

---

<sup>153</sup> Molenaar (1998) s. 248

<sup>154</sup> Fleischer (2005) s. 119

en ulykke, foreta et utilsiktet utslipp som kan omfattes av vilkåret «serious». En slik ulykke vil imidlertid aldri kunne kalles «wilful». Det er etter dette ikke klart hva som skal til for at begge vilkårene er oppfylt samtidig.

En streng ordlydsfortolkning av vilkårene i artikkel 19 (2) (h) medfører imidlertid at kyststaten ikke ville ha hjemmel til å nekte gjennomfart for et skip som representerer en potensiell forurensningsfare fordi det for eksempel enten er i så dårlig forfatning at faren for forurensning vil være stor, eller at lasten det frakter, er så farlig at dersom noe skulle tilstøte skipet, ville det medføre alvorlig forurensning. Også sett i sammenheng med de strenge vilkårene for håndhevelse i ordlyden til artikkel 220 vil dette være resultatet. Oppfatningen om at kyststaten i et slikt tilfelle allikevel må ha hjemmel til å nekte skipet gjennomfart før en forurensningsskade faktisk finner sted, har i den senere tid fått økt støtte.<sup>155</sup> Begrunnelsen for det er følgende: Kyststaten har for det første suverenitet i territorialfarvannet. Unntak gjelder, som nevnt her, kun dersom utenlandske skip utøver sin rett til uskyldig gjennomfart. For det andre hjemler Havrettskonvensjonen artikkel 221 (1), en rett for kyststaten til å gjennomføre tiltak for å beskytte sine interesser «proportionate to the actual og threatened damage». Tan anfører følgende om dette:

«This confirms the right of intervention granted by the 1969 Intervention Convention ... There must thus exist an equal or more extensive (albeit implicit) right in the territorial sea».<sup>156</sup>

Kyststaten har etter Havrettskonvensjonen artikkel 25 (1) rett til å hindre gjennomfart som ikke er uskyldig. Det er folkerettslig sedvane at kyststaten kan utvise et skip som ikke er i uskyldig gjennomfart. Når skipets gjennomfart ikke lenger er uskyldig, får kyststaten, som nevnt i innledningen, full jurisdiksjon over skipet. Dette innebærer at kyststaten har rett til

---

<sup>155</sup> Tan (2006) s. 208 og Ringbom (2009) s. 386

<sup>156</sup> Tan (2006) s. 208 fotnote 570



å iverksette alle vanlige håndhevelsestiltak fastsatt i artikkel 27 og artikkel 220 (2), samt retten til å utvise skipet fra territorialfarvannet.<sup>157</sup>

Retten til utvisning av skip følger av ordlyden «necessary» i artikkel 25 (1). Kyststaten har altså rett til å ta de nødvendige skritt for å beskytte seg. Denne ordlyden setter ingen klare grenser for hvor langt kyststaten kan gå. Begrensningene ligger imidlertid i internasjonale sedvanerettslige regler om rimelighet og nødvendighet av et tiltak. Videre følger det av artikkel 230 at andre strafformer enn økonomiske straffer er mulig for «wilful and serious pollution in the territorial sea». Kyststaten kan imidlertid bestemme seg for ikke å utvise skipet fra sitt territorialfarvann, men å i stedet iverksette strafforfølgelse. I tillegg omtaler artikkel 220 (2) håndhevelser for «passage» i territorialfarvannet, ikke «innocent passage». Skip som ikke er i uskyldig gjennomfart, er derfor saklig omfattet av art. 220 (2). Det følger av en «mer til det mindre»-betraktning, hvor utvisning er ansett som den strengeste sanksjonen, at kyststaten også skal ha rett til å gjennomføre mindre inngripende tiltak.<sup>158</sup>

Rettsvirkningen av dette blir at skip i ikke-uskyldig gjennomfart taper sin *rett* til uskyldig gjennomfart. Overtredelse av kyststatens lover og bestemmelser som sådan tillater kun forstyrrelse av gjennomfarten, men fører ikke til tap av retten for øvrig.<sup>159</sup>

### 4.3 Den tilstøtende sone

Den såkalte tilstøtende sone ligger utenfor territorialfarvannet og strekker seg ut til 24 nautiske mil utenfor grunnlinjen. Dette er regulert i Havrettskonvensjonen artikkel 33 (2), som sier at «[t]he contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured».

---

<sup>157</sup> Molenaar (1998) s. 249

<sup>158</sup> Molenaar (1998) s. 249–250

<sup>159</sup> Molenaar (1998) s. 250

Den tilstøtende sone er en tollsone hvor kyststaten etter Havrettskonvensjonen artikkel 33 (1) har rett til å «... prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea». Kyststaten har således ingen særlig suverenitet i den tilstøtende sone. Den er kun en materielt avgrenset sone hvor enkelte av kyststatens lover kan håndheves. Den tilstøtende sone er heller ikke spesielt nevnt i Havrettskonvensjonen artikkel 211. Dette støtter synet om at kyststaten ikke har særlige rettigheter vedrørende forurensning her.

Det er særlig to spørsmål som er relevante vedrørende kyststatsjurisdiksjon over skipsforurensning i den tilstøtende sonen.

For det første tillatter Havrettskonvensjonen artikkel 33 (1) kun hindring og strafforfølgelse av overtredelse av kyststatsbestemmelser som er begått «within the territory or territorial sea», noe som inkluderer de interne farvann. Molenaar sier følgende om dette:

«The distinction between prevention and punishment reflects a difference between inward and outward bound ships respectively. The scope of enforcement powers is rendered uncertain due to the generally formulated term ‘necessary’, and the possible implications of the distinction between prevention and punishment.»<sup>160</sup>

Problemet her er altså at det er uklart om reglene i den tilstøtende sone kan håndheves, og om det har betydning om skipene som bryter forurensningsbestemmelsene, er på vei inn eller på vei ut av territorialfarvannet.

For det andre er det slik at artikkel 33 kun hjemler kontroll med de fire typene lovgivning som er opplistet i bestemmelsen. Det gis ingen eksplisitt referanse til forurensningslovgivningen. Enkelte forfattere støtter en bred tolkning av denne bestemmelsen og hevder at

---

<sup>160</sup> Molenaar (1998) s. 276

ordlyden «sanitary laws» omfatter forurensning. Imidlertid skiller både artikkel 19 og 21 mellom begrepene «sanitary» og «pollution». Dette taler for at begrepet «sanitary»<sup>161</sup> ikke skal tolkes så vidt at det omfatter forurensning. Til støtte for dette synspunktet anfører Molenaar følgende:

«Moreover, coastal states have expressly been granted jurisdiction over ‘the protection and preservation of the marine environment’ within the EEZ. With this explicit competence, in the EEZ, it seems unlikely that the negotiators at UNCLOS III intended to include pollution under the term ‘sanitary’.»<sup>162</sup>

Dette er støttet av Bodansky, som anfører at:

«... [artikkel 33] does not specify whether coastal states also have prescriptive authority to prohibit acts or conditions in the contiguous zone that might adversely affect their territorial sea. In any event, the provision clearly does not recognize the prescriptive or enforcement authority of the coastal state to protect the environment of the contiguous zone itself.»<sup>163</sup>

Det må etter dette være klart at kyststaten ikke har noen særlig hjemmel i Havrettskonvensjonen til å vedta lovbestemmelser for å håndheve bestemmelser om, eller kontrollere skipsforurensning særskilt i, den tilstøtende sone. Kyststatens håndhevelse av skipsforurensning i denne sonen må derfor følge reglene som gjelder i den eksklusive økonomiske sone.

---

<sup>161</sup> «helse», jf. den norske oversettelsen i UD's traktatregister

<sup>162</sup> Molenaar (1998) s. 277

<sup>163</sup> Bodansky (1991) s. 755–756

#### 4.4 Håndhevelsesjuridiksjon i den eksklusive økonomiske sone

Hovedbestemmelsen for håndhevelse av miljøbestemmelser i Havrettskonvensjonen er artikkel 220 (3), (5) og (6). Etter disse har kyststaten hjemmel til å gjennomføre forskjellige typer håndhevelsestiltak, alt avhengig av alvorlighetsgraden av utslippene og hvor sterke bevis for overtredelse som foreligger.<sup>164</sup>

Alle disse leddene omhandler situasjonen hvor et skip har begått en overtredelse i den eksklusive økonomiske sone, og enten fortsatt seiler i den eksklusive økonomiske sone eller i territorialfarvannet. Skipet kan altså befinne seg enten i den eksklusive økonomiske sone eller territorialfarvannet når håndhevelsen iverksettes.

En streng ordlydsfortolkning av artikkel 220 (3), (5) og (6) tilsier at kyststaten kun har hjemmel for håndhevelse i den eksklusive økonomiske sone der overtredelsen begås i selve den eksklusive økonomiske sone. Situasjonen hvor en overtredelse har funnet sted i det interne farvann eller i territorialfarvannet, nevnes ikke. Spørsmålet blir derfor om håndhevelse kan iverksettes dersom utslippet har skjedd i en av de andre sonene, men skipet i mellomtiden har kommet seg ut til den eksklusive økonomiske sone.<sup>165</sup> Om dette anfører Molenaar følgende:

«The coastal State would, under such circumstances, not be able to make use of the right of hot pursuit pursuant to the specific requirements to laid down in Article 111 LOSC. There seems to be no fundamental reason why violations committed in the territorial sea should not be subject to enforcement when the offender is navigating in the EEZ. Hakapää argues that the negotiations at UNCLOS III reflected that this situation needed no explicit attention in the text for the reason that ‘coastal state jurisdiction over violations in the territorial waters cannot be more restricted than

---

<sup>164</sup> Molenaar (1998) s. 382

<sup>165</sup> Molenaar (1998) s. 383

coastal state jurisdiction over violations in the zone'. Nevertheless, it seems that the conditions incorporated in Article 220 (3, 5 and 6) would have to be met *mutatis mutandis* before any of the types of enforcement can be resorted to.»<sup>166</sup>

Kyststaten har altså rett til å iverksette håndhevelsestiltak som er begått i territorialfarvannet overfor et skip som seiler i den eksklusive økonomiske sone. Imidlertid må vilkårene i artikkel 220 (3), (5) og (6) være oppfylt for at kyststaten skal ha slik hjemmel. Dette resonnementet må også kunne sies å ha støtte i rimelighetskravet som blant annet følger av Havrettskonvensjonen artikkel 27 (4). Skipet som har overtrådt en miljøbestemmelse i en sone som ligger nær kystlinjen, vil ikke ha noen berettiget forventning om å kunne unndra seg håndhevelse i en sone lenger ute. Kyststaten bør derfor ikke måtte ta hensyn til skipets «interest of navigation» og måtte avstå fra håndhevelse den uansett ville ha hatt hjemmel til i en sone nærmere land.

Overtredelser begått i interne farvann, men hvor skipet befinner seg i territorialfarvannet, blir derimot bedømt noe annerledes. Etter artikkel 27 (2) fremgår det at kyststaten fortsatt har ubegrenset håndhevelsesjurisdiksjon dersom et skip har forurenset i de interne farvann, men er på vei gjennom territorialfarvannet og håndhevelsen skjer der. Hensynet bak en slik regel kan synes å være at det i de aller fleste tilfeller er slik at de indre farvann har svært begrenset utstrekning og det ville være meget enkelt å unndra seg fulle sanksjoner fra kyststaten. Man kunne tenke seg en analogi til dette hvor kyststatens håndhevelsesjurisdiksjon i den eksklusive økonomiske sone var større der overtredelsen er begått i indre farvann, enn i territorialfarvannet. Imidlertid vil dette komplisere det allerede kompliserte håndhevelsesregimet i den eksklusive økonomiske sone. I praksis vil det derfor kreves at vilkårene for håndhevelse i artikkel 220 (3), (5) og (6) oppfylles før en overtredelse begått i interne farvann, blir håndhevet i den eksklusive økonomiske sone.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Molenaar (1998) s. 383–384

<sup>167</sup> Molenaar (1998) s. 384

Endelig er spørsmålet om en overtredelse som er begått utenfor den eksklusive økonomiske sone, kan håndheves dersom skipet seiler i kyststatens eksklusive økonomiske sone. Svaret på dette er klart nei, med henvisning til utgangspunktet om havets frihet. Dette gjelder selv om utslippet påvirker kyststatens eksklusive økonomiske sone. Kyststaten må i de fleste slike tilfeller benytte seg av havnestatsjurisdiksjon etter artikkel 220 (1), i de tilfellene dette er mulig<sup>168</sup>.

Etter artikkel 220 (3), (5) og (6) har kyststaten hjemmel til å iverksette forskjellige typer håndhevelsestiltak, med forskjellig innvirkning på navigasjonsfriheten. Vilåårene for å iverksette forskjellige typer tiltak øker imidlertid med graden av inngripen.

I (3) er vilååret for håndhevelse at kyststaten har «clear grounds for believing» at et skip har begått en overtredelse i den eksklusive økonomiske sone. Kyststaten får deretter hjemmel til å «require the vessel to give information regarding its identity, and port of registry, its last and its next port of call, and other relevant information to establish whether a violation has occurred». Denne bestemmelsen krever ikke at overtredelsen skal ha hatt noen etterprøvbar skadefølge for at kyststaten skal kunne iverksette tiltak mot skipet. Det er jo nettopp gjennom disse tiltakene det skal være mulig å klarlegge om det har forekommet en overtredelse eller ikke. Allikevel er det først når kyststaten har «clear grounds for believing» at det har forekommet en overtredelse, at det foreligger hjemmel for fysisk inspeksjon av et skip. Det vil være et spørsmål i hvert enkelt tilfelle om dette vilååret er oppfylt eller ei. Molenaar legger til grunn at «[m]eeting this requirement depends, for discharge violations, to a large extent on the stringency of discharge standards and the probative value of visual observations»<sup>169</sup>.

I (5) er vilååret for håndhevelse strengere. For det første må det også her foreligge «clear grounds» for å tro at dette har forekommet en overtredelse, slik som i (3). For det andre må

---

<sup>168</sup> Molenaar (1998) s. 384

<sup>169</sup> Molenaar (1998) s. 385

denne overtredelsen ha resultert i en «substantial discharge» som har medført, eller har fare for å medføre, «significant pollution of the marine environment». For det tredje er det også kun hjemmel for å gripe inn dersom «the vessel has refused to give information or if the information supplied by the vessel is manifestly at variance with the evident factual situation and if the circumstances of the case justify such inspection». Av ordlyden går det ikke klart frem verken hva som skal til for å oppfylle vilkåret om «substantial discharge» eller hva som eventuelt kan medføre at «the circumstances of the case justify such inspection». MARPOL 73/78 spesifiserer imidlertid dette i Regulation 9 (3):

«Whenever visible traces of oil are observed on or below the surface of the water in the immediate vicinity of a ship or its wake, Government parties to the Convention should ... promptly investigate the facts bearing on the issue of whether there has been a violation of the provisions of this Regulation or Regulation 10 of this Annex.»

Regulation 10 viser på sin side tilbake til regulation 9. Denne ordlyden tilsier at så fort et utslipp er synlig på overflaten, og dette er i nærheten av skipet, vil dette være nok til å karakterisere utslippet som betydelig. Dersom skipet videre nekter å oppgi informasjon, eller informasjonen som er oppgitt, åpenbart avviker fra de faktiske forhold, og sakens forhold tilsier det, vil kyststaten ha hjemmel for å gripe inn. Rettsvirkningen av denne ordlyden må innebære at dersom det er klart at det har forekommet en overtredelse som har medført et betydelig utslipp, og skipet har oppgitt informasjon som samsvarer med dette, vil ikke kyststaten lenger på grunnlag av mistanken kunne hindre skipets gjennomfart. Andre sanksjoner vil imidlertid kunne ilegges etter omstendighetene,<sup>170</sup> men skipet mister for øvrig ikke retten til uskyldig gjennomfart.

---

<sup>170</sup> Se Havrettskonvensjonen artikkel 230

I (6) er vilkårene for håndhevelse enda strengere. Her må det for det første foreligge «clear objective evidence» for at et skip som seiler i den eksklusive økonomiske sone eller i territorialfarvannet, har begått en overtredelse som er referert til i (3). For det andre er vilkåret for håndhevelse at utslippet har medført en «... major damage or threat of major damage to the coastline or related interests of the coastal State, or to any resources of its territorial sea or exclusive economic zone ...». I motsetning til (3) er det klart at ved overtredelser etter (5) og (6) kreves det at overtredelsen har medført en skadefølge, eller at det er fare for en skadefølge etter utslippene. Fysiske inspeksjoner er først tillatt når dette er på det rene. Det er kun artikkel (6) som hjemler kyststatens rett til å iverksette tilbakeholdelse og rettsforfølgelse. Ordlyden i artikkel 220 må her leses slik at det kun er i (6)-situasjoner dette kan gjøres. Molenaar legger til grunn at «[t]he institution of proceedings, including detention, is only allowed in cases where the violation results in a 'discharge causing major damage or threat of major damage'. Here, the discharge itself is not further qualified, but has to cause or threaten 'major damage', which is apparently more serious than 'significant pollution'». <sup>171</sup> Videre er det slik at både (5) og (6) ikke bare hjemler inngrep ved tilfeller som faktisk har medført forurensning eller skade på miljøet, men også ved utslipp som medfører fare for dette. <sup>172</sup>

Et videre vilkår for at fysisk inspeksjon skal være tillatt, er at forurensningen eller skaden skal påføres det marine miljø. Begrepet «marine environment» er ikke definert i Havrettskonvensjonen. Imidlertid er begrepet «pollution of the marine environment» definert i Havrettskonvensjonen artikkel 1 (1) (4), men her sies det heller ingenting om avgrensningen av det marine miljø. Artikkel 220 (6) omfatter «coastline or related interests of the coastal State». Imidlertid er verken kystlinjen eller kyststatens interesser nevnt i artikkel 1 (1) (4). Det er derfor uklart om det er noen forskjell på ordlyden i artikkel 220 (5) og (6), eller om de omfatter de samme områdene. <sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Molenaar (1998) s. 387

<sup>172</sup> Molenaar (1998) s. 387

<sup>173</sup> Molenaar (1998) s. 387



I tillegg til Havrettskonvensjonen artikkel 220, som omfatter de operasjonelle utslippene, gir artikkel 221 kyststaten hjemmel til å håndheve tiltak for å begrense forurensning som oppstår som følge av utilsiktede utslipp, som havarier. Hjemmelen for å gjøre dette utenfor territorialfarvannet er ordlyden i (1) «... to take and enforce measures beyond the territorial sea proportionate to the actual or threatened damage ...». Her kommer også rimelighetskriteriet tilbake. Det vil være et brudd på denne bestemmelsen dersom tiltakene som iverksettes, går utenfor det som etter en konkret vurdering måtte være rimelig. Ordlyden sier også at slike tiltak kan gjøres utenfor territorialfarvannet. I dette ligger det at tiltak mot forurensning fra ulykker også kan gjennomføres i den åpne hav. Retten til å treffe og håndheve tiltak er antatt å gjelde retten til å nekte et skip som er involvert i et havari, retten til å seile inn i den eksklusive økonomiske sone, eller utvise skipet derfra, så fremt alle øvrige vilkår for dette er til stede.<sup>174</sup>

Havrettskonvensjonen inneholder ingen særbestemmelser for håndhevelsestiltak i den eksklusive økonomiske sone mot skip som frakter farlig last.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> Molenaar (1998) s. 388

<sup>175</sup> Molenaar (1998) s. 388

## 5 Oppsummering og konklusjoner

Denne avhandlingens hovedformål har vært å undersøke hvilke folkerettslige rettigheter og plikter kyststatene har til å lovfeste og håndheve bestemmelser med det formål å hindre utslipp av olje fra skip i sine territorialfarvann og eksklusive økonomiske soner.

På miljørettens område skjedde det stor utvikling i årene før vedtakelsen av FNs Havrettskonvensjon i 1982. På grunn av den økte skipstrafikken og de miljøbelastningene dette medførte, vokste det fram en holdning om at forurensning fra skip ikke lenger kunne regnes som en del av havets frihet. Dette medførte også opprettelsen av konvensjoner som var ment å hindre forurensningen, deriblant MARPOL 73/78.

Hovedregelen er fortsatt at flaggstaten som utgangspunkt har jurisdiksjon over sine fartøy, uansett hvor de måtte ferdes. Kyststatene har derfor kun hjemmel til å lovfeste eller håndheve regler som griper inn mot utenlandske skip der det foreligger folkerettslig grunnlag for dette. På miljørettens område er statene forpliktet til å beskytte det marine miljø under deres kontroll etter Havrettskonvensjonen artikkel 192. Derimot er det kun flaggstatene som er forpliktet til å sikre gjennom lovgivning og håndhevelse at deres skipsflåte ikke forurensar, se Havrettskonvensjonen artikkel 211 (1) og (2), og artikkel 217. Kyststatene har langt større grad av valgfrihet i hvorvidt de ønsker å utøve (ekstra-)territoriell jurisdiksjon overfor utenlandske skip, se Havrettskonvensjonen artikkel 211 (4) og (5) og artikkel 220. Dette er et utslag av prinsippet om at flaggstatene har den primære jurisdiksjon over sine skip.

Kyststatens lovgivningsjurisdiksjon og håndhevelsesjurisdiksjon er heller ikke sammenfallende størrelser. Selv om kyststaten måtte ha en rett og plikt til å lovfeste regler for å hindre skipsforurensning i sine soner er det ikke dermed klart at kyststaten har rett til å håndheve de samme reglene overfor et utenlandsk skip. Det er som utgangspunkt flaggstaten som etter Havrettskonvensjonen artikkel 217 (4) skal iverksette undersøkelser og rettsforfølging «without prejudice to articles 218, 220, and 228» dersom det antas at et skip har gjort

seg skyldig i en overtredelse av internasjonale regler. Kyststatens rett til jurisdiksjon overfor utenlandske skip representerer således et unntak fra hovedregelen om full flaggstatsjurisdiksjon.

Forhandlingene til Havrettskonvensjonen endte med et kompromiss hvor flaggstatsjurisdiksjon og kyststatsjurisdiksjon ble fordelt ut i fra hvor stor interesse de hadde i de forskjellige farvannssonene. Særlig var dette klart under fremforhandlingen av Havrettskonvensjonen del XII om vern og bevaring av det marine miljø.

I territorialfarvannet har kyststaten etter suverenitetsprinsippet rett til å lovfeste og håndheve en stor del av den nasjonale lovgivning. Artikkel 211 (4) gir kyststaten stor frihet til å lovfeste bestemmelser for å hindre, begrense og kontrollere forurensning fra fremmede skip. Dette gjelder allikevel ikke helt unntaksfritt. Retten til uskyldig gjennomfart, samt internasjonale CDEM-standarder må tillates. Imidlertid kan nasjonal lovgivning pålegges fremmede skip i uskyldig gjennomfart. Uskyldig gjennomfart er således ingen fripolise til å forurense i territorialfarvannet hvor kyststaten ellers har forbudt dette.

Havrettskonvensjonen innrømmer også kyststaten svært stor frihet i å utøve håndhevelsesjurisdiksjon i territorialfarvannet. Det følger av artikkel 220 (2) at kyststaten har hjemmel til å iverksette fysisk inspeksjon av skipet angående overtredelsen, og kan innlede rettsforfølging når bevis materialet tilsier det, herunder holde skipet tilbake i samsvar med sin lovgivning, med forbehold for beskyttelsesbestemmelsene i avsnitt 7. Kyststaten har alltid rett til å rettsforfølge overtredelser som har funnet sted der. Imidlertid må Kyststaten ved utøvelsen av håndhevelsestiltak i alle tilfelle vurdere hvilke tiltak som er rimelige.

Opprettelsen av den eksklusive økonomiske sone slik den eksisterer i dag, var en av de store nyvinningene i Havrettskonvensjonen. Denne gir kyststaten langt større grad av geografisk jurisdiksjon enn den tidligere hadde hatt. Kyststatens rett til utøvelse av både lovgivning og håndhevelse er imidlertid sterkt begrenset, og kyststaten har kun rett til å utøve enkelte funksjonelt avgrensede rettigheter.

I den eksklusive økonomiske sone, i motsetning til i territorialfarvannet, er kyststatens lovgivningskompetanse etter artikkel 211 (5) begrenset til å vedta lover og forskrifter som er i samsvar med og gjennomfører allment godtatte internasjonale regler og standarder fastsatt gjennom den kompetente internasjonale organisasjon eller ved alminnelig diplomatkonferanse. Strengere bestemmelser kan derfor ikke vedtas eller håndheves overfor fremmede skip.

Håndhevelsesjurisdiksjonen i den eksklusive økonomiske sone er etter artikkel 220 (3), (5) og (6), begrenset og gradert, avhengig av hvor alvorlig overtredelsen er og om den har medført en faktisk skadefølge, eller trussel om en skadefølge. Artikkel 228 (1) gir flaggstaten i stor grad rett til selv å forfølge overtredelsen, til fortrenghet for kyststaten. Artikkel 230 (1) hjemler også kun illeggelse av bøtestraffer der overtredelser har forekommet utenfor territorialfarvannet. Samtidig medfører dette regimet en utvidelse av rettigheter for kyststaten. Før opprettelsen av Havrettskonvensjonen hadde kyststaten ingen rettigheter i denne sonen.

Totalt sett fremstår fordelingen av jurisdiksjon i Havrettskonvensjonen mellom de forskjellige interessene som kun en systematisering av på hvilken måte de økonomiske interessene skal fordeles. Dette har medført løsninger som muligens er mindre heldige for miljøets del enn de kunne vært. De maritime interesser var svært dominerende i forhandlingene til Havrettskonvensjonen, noe som har gitt klare utslag for hvor store inngrep kyststatene kan foreta overfor maritime interesser.

Dagens rettstilstand kunne muligens gitt kyststatene sterkere rettigheter og gått lenger i å forby forurensning. Men selv om det fortsatt er problematisk å regulere forurensning av det marine miljø, må rettstilstanden i dag anses som en forbedring av miljøets tidligere folkerettslige stilling. Det er selve fremveksten av konvensjonene fra siste halvdel av forrige århundre som på mange måter sørger for dette. De har klargjort og fastsatt en rekke gamle ulovfestede prinsipper som folkerettslig sedvane. Et eksempel på dette er forbudet mot ska-

de på andre staters territorium, som tidligere kun var regnet som et ulovfestet prinsipp som kom til uttrykk gjennom Trail Smelter-saken, er nå konvensjonsfestet både i Stockholm-erklæringen prinsipp 21, Rio-erklæringen prinsipp 2 og Havrettskonvensjonen artikkel 192 jf 194 (2). Prinsippet om utøvelse av rettigheter i god tro, som både gjelder for flaggstater og kyststater, kan også tenkes å være styrket som en reaksjon på dette.

## Litteraturliste

### Avhandlinger:

- Birnie, Patricia W., Alan E. Boyle og Catherine Redgewell *International Law and the Environment* 3. utg. New York, 2009
- Fleischer, Carl August *Folkerett* 8. utg. Oslo, 2005
- Molenaar, Erik Jaap *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution* Haag, 1998
- Nordquist, Myron H. og John Norton Moore *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary Volume IV* Dordrecht, 1991.
- Ringbom, Henrik *The EU Maritime Safety Policy and International Law* Leiden, 2008
- Ruud, Morten og Geir Ulfstein *Innføring i folkerett* 3. utg. Oslo, 2006
- Tan, Alan Khee-Jin *Vessel-Source Marine Pollution* Singapore, 2005

### Artikler:

- Bodansky, Daniel. *Protecting the Marine Environment From Vessel-Source Pollution: UNCLOS III and beyond*. I: Ecology Law Quarterly. Årg. 719 (1991) s. 719-777.
- Megrét, Frédéric. *The problem of an International Criminal Law of the Environment* Columbia Journal of Environmental Law, Årg. 38 (2011) s. 195-257.

### Konvensjoner:

- Konvensjonen om det åpne hav, Convention on the High Seas, Genève, 29. april 1958
- Stockholm-erklæringen, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16. juni 1972

- MARPOL 73/78, International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978
- Havrettskonvensjonen, United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay, 10. desember 1982
- Rio-erklæringen, Rio de Janeiro Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14. juni 1992

#### International Court of Justice:

- Corfu Channel-saken, The Corfu Channel Case (ICJ Reports 1949 s. 4)

#### Permanent Court of International Justice:

- Lotus-saken, The Case of the S.S. 'Lotus' (France v. Turkey), 7. September 1927, Ser. A, No. 10 (1927)

#### Voldgiftsavgjørelser:

- Trail Smelter-saken, Trail Smelter Arbitration (United States of America v. Canada), 1941, 33 American Journal of International Law 182 (1939); 35 American Journal of International Law 684 (1941)
- The North Atlantic Fisheries-saken, The North Atlantic Coast Fisheries Arbitration (Great Britain v. the United States of America), Permanent Court of Arbitration, 1910, J.B. Scott, The Hague Court Reports, Vol. 1, p. 141-116

#### Lovforarbeider:

- Ot.prp. nr. 87 (2005–2006) *Om lov om skipssikkerhet (Skipssikkerhetsloven)*

#### Nettsider:

- <http://www.imo.org> International Marine Organization
- <http://www.snl.no> Store Norske Leksikon